

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

SETEMBRO - ANO II - NÚMERO 7

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

EDITADA PELO
SENADO FEDERAL

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:
WILSON M. PEDROSA

Composta e impressa no
Serviço Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

Reforma do Congresso Nacional — (Senador Josaphat Marinho)	3
Aspectos da Reforma Judiciária — (Ministro Victor Nunes Leal)	15
O Município e a Organização dos Ser- viços Públicos Locais — (Rubem Nogueira)	47
Conceito do Direito Administrativo — (João de Oliveira Filho)	63
Federalização da Justiça — (Paulo de Figueiredo)	71
Sindicalização dos Funcionários Públi- cos — (Aimar Guerra Nogueira da Gama)	95
A Previdência Social e suas Distorções — (Afonso César)	113

DOCUMENTAÇÃO

Estado de Sítio (3ª parte) — (Leda Maria Cardoso Naud)	131
Inelegibilidades — (Rogério Costa Rodrigues)	149
O Auxílio da União aos Estados nos casos de Calamidade Pública	251
Senado Federal — Competência. Inter- pretação do art. 33 da Constituição Federal — (Parecer do Consultor- Geral da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa)	287
Delegação de Podêres (Histórico do Projeto de Lei nº 111, de 1965) ...	291

PESQUISA

Territórios Federais (2ª parte) — (Sara Ramos de Figueiredo)	305
Usura — (Humberto Haydt de Souza Mello)	349

ARQUIVO

Homenagem ao IV Centenário da Cida- de do Rio de Janeiro (documento histórico)	397
--	-----

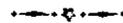
Ao Serviço de Informação Legislativa, criado pela Resolução nº 20, alterada pela de nº 27, de 1963, compete coligir e fornecer aos Senadores e órgãos técnicos do Senado dados elucidativos e elementos de interesse para elaboração legislativa e esclarecimento das matérias em tramitação na Casa ou no Congresso, na forma das instruções que sejam baixadas pela Comissão Diretora.

(Resolução n.º 38, de 1963 —
art. 7.º — D.C.N. — Seção II —
20-12-63 — pág. 3953.)

REFORMA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Joseph Maria
Relator na Comissão de Deputados
e Senadores do Congresso Nacional

Movimentos de reforma — Requisitos das reformas — Reformas no Brasil — Reforma do Congresso Nacional — Objetivos da reforma — Medidas constitucionais — Medidas legislativas e administrativas — Observações finais — Destino da reforma



**Proposições constitucionais
e comuns sugeridas**

MOVIMENTOS DE REFORMA

Os movimentos de reforma representam uma constante no curso de tôdas as fases históricas de transição. As aspirações de mudança, nesses períodos, podem sofrer variações de sentido e intensidade, mas permanecem vivas como anseios definidores do progresso reclamado. Têm imenso poder de renovação as solicitações humanas, quando constituem grandes necessidades coletivas. Nem as convulsões as amortecem: dão-lhes novos rumos.

No século XX, as exigências de revisão, no quadro das instituições políticas, têm sido decorrência, notadamente, das profundas modificações introduzidas nos fins do Estado e da participação crescente do povo nas decisões da vida pública. Duas guerras não detiveram os ímpetus de reforma. Em verdade, os fortaleceram, inclusive porque despertaram maior consciência de certos perigos dos regimes totalitários e dos sistemas enfraquecidos e desfigurados pela rotina, ou pelo abuso do poder econômico. A impropriedade de fórmulas admitidas no processo de institucionalização política, depois de 1945, em muitos países — circunstância já assinalada em estudos de direito comparado —, concorreu também para manter forte o ânimo de renovação. Todos êsses fatores, a que tantos outros se reúnem, salientando-se a influência da formação de novos Estados independentes, como os africanos, submetem as instituições ao signo de transformações sucessivas.

A observação de que as reformas exprimem processos hábeis de conservar instituições, atualizando-as, ou de superar crises abertas ou em perspectiva, é verdade que repousa na pesquisa social e histórica. Agora mesmo, em 1963, em trabalho sôbre a iniciativa popular e os limites da revisão constitucional na Suíça, o Professor **Jean Darbellay**, da Universidade de Friburgo, lembrou que as instituições não devem ser estratificadas, mas protegidas e adaptadas. "O que foi criado é obra humana e pode ser revisto. Só é intangível o que traduz necessidade permanente: a conquista do bem político por meios honestos, ajustados às circunstâncias de tempo e de lugar." (*L'iniciative populaire et les limites de la revision constitutionnelle* — *Revue du Droit Public et de la Science Politique* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1963, págs. 714-744).

Essa presença da idéia de mutação envolve hoje as próprias constituições. Já não as recobre o dogma da inalterabilidade. É pensamento perempto do século XIX o de que as Cartas elaboradas consubstanciam a fórmula definitiva da coexistência política. A espíritos inquietos pelo conhecimento dos problemas institucionais, o reexame de princípios e de normas significa, a um tempo, pressuposto e resultante de progresso geral. Desde que as constituições são instrumentos de organização do Governo e de garantia de direitos civis e políticos, sociais e econômicos, cumpre não mantê-las em conflito com a realidade. Se os textos disciplinam a vida e a reeducam,

não podem investir, contudo, contra os movimentos da sociedade, que operam ou refletem transformações naturais e inevitáveis. Por isso mesmo, revisões formais, na generalidade dos Estados, ou adaptações convencionais e interpretação construtiva, como no regime americano, entrecortam a estrutura das grandes leis, justapondo-se a seu contexto.

REQUISITOS DAS REFORMAS

O que o reformador não deve desprezar é a harmonia do sistema, pois a constituição, como observou **Bryce**, retrata um corpo de provisões coerentes. Se não prevalece, em regra, sistema rígido, também é certo que a organização do Estado impõe unidade de diretrizes, indispensável a assegurar ordem e continuidade no uso dos poderes regulados.

No continente americano, de modo especial, a atitude do legislador precisa revestir-se de prudente energia, para evitar a repetição de erros prolíficos. **Alfredo Colmo** advertiu que, "entre nós, não há, em matéria legislativa e de govêrno, outros critérios que os circunstanciais, nem mais autoridade que a impressão pessoal, nem outra ciência que o empirismo, nem mais norma de ação que o subjetivismo. O objetivo, o sociológico e o superior de qualquer disciplina são pouco menos que desconhecidos em nossas práticas" (*Técnica Legislativa del Código Civil Argentino* — Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1961, pág. 354).

A observação já não é exata, em sua amplitude. O desenvolvimento alcançado por alguns povos do continente vem proporcionando a proscricção ou a atenuação dos métodos condenáveis. As crises, porém — que em muitos dos países latino-americanos perdem a característica de fenômenos cíclicos —, perturbam, por sua continuidade, a fixação do procedimento renovador.

O legislador enfrenta, assim, continuamente, uma série de fatôres adversos, para que possa preservar, como lhe cumpre, no processo das reformas, os traços inalienáveis da comunidade nacional e as aspirações de progresso e liberdade.

REFORMAS NO BRASIL

No Brasil, a vigência da atual Constituição tem sido marcada por pertinaz esforço para ajustar seu sistema às necessidades e às crises do País. O empenho de restauração da normalidade democrática, que dominou em 1946 — como em 1891 prevaleceu o propósito de rápida configuração da ordem republicana —, concorreu fortemente para que a nova Constituição não consagrasse inovações, já então irrecusáveis. Daí a aspiração crescente de reformas institucionais e de base.

Circunstâncias diversas têm perturbado e prejudicado as revisões profundas. Crises de origem e colorido diferentes, aliadas a problemas financeiros e ao prestígio do poder econômico, vêm dilatando prazos para soluções largamente renovadoras.

Mas, em que pêsse à parcela de analfabetos e às desigualdades econômicas, formou-se já uma consciência coletiva que pede decisões refletidas, coordenadas e inovadoras. Nem sempre essa consciência se afirma, dados os eclipses e as deformações da legalidade democrática. É impossível negar, entretanto, a influência de um pensamento comum e militante, cujo crescimento segue a transformação de nossa "sociedade de elites" em "sociedade de massas".

As condições gerais de cultura e de progresso técnico e econômico do País estão impondo atividade criadora no plano institucional, para fortalecimento da organização democrática. Na justa distribuição da autoridade entre os três ramos do Governo, dotado cada qual dos meios adequados ao eficiente cumprimento de seus deveres com o País, com o regime e com o povo, consiste, predominantemente, o traço das modificações fundamentais.

REFORMA DO CONGRESSO NACIONAL

A reforma do Congresso Nacional, agora projetada, não requer que seja atingida sua estrutura, para que alcance a finalidade essencial de aperfeiçoamento e prestígio das instituições parlamentares.

É notória a controvérsia em torno da superioridade do regime unicameral ou do regime bicameral. E a intensidade da polêmica, no domínio teórico e no político, mostra a dificuldade para opção rápida, como exige uma reforma que, por seus fins, deve ser efetuada com presteza. Além disso, e sem embargo das críticas ao regime bicameral, ou à forma de seu funcionamento, é sabido que não reside na existência dos dois órgãos a causa maior das falhas verificadas no trabalho legislativo. Não é na estrutura do Poder Legislativo, mas no seu funcionamento, que assentam as origens das deficiências apuradas.

O que se convencionou chamar a crise do Poder Legislativo é, antes de tudo, decorrência dos defeitos do processo legislativo e dos mecanismos criados nos parlamentos. Por isso é que o Professor **Georges Langrod**, depois de acentuar a perspectiva geral do problema, com as peculiaridades do comportamento de cada povo, observa que "as correções técnicas são tanto institucionais como processuais" (**O Processo Legislativo na Europa Ocidental** — Trad. de Wanda Cleto Massiglia — Fund. Getúlio Vargas, Rio, 1954, pág. 123).

Há que rever, pois, o sistema geral de trabalho e o funcionamento dos órgãos através dos quais se desdobra ou se descentraliza a atividade congressional.

Essa revisão deve inspirar-se tanto na experiência adquirida quanto nas práticas proveitosas de outros parlamentos. Se os problemas do Poder Legislativo são comuns a quase todos os povos, as soluções em cada Estado não devem ignorar nem repelir os critérios e fórmulas que hajam produzido bons resultados em outras comunidades. No Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo, realizado na Universidade de Brasília, foi salientado, mesmo, por **Dr. Pfitzer**, que muitos dos problemas e dos esforços, no âmbito parlamentar, têm natureza mais ou menos equivalente nos vários países. Para investigar, aliás, o funcionamento de câmaras legislativas e colher informações e subsídios, o Senador Marcondes Filho cumpriu missão do Senado, em 1952. E reduziu suas observações a substancioso relatório: "Algumas Casas de Parlamento da Europa" (*Revista do Serviço Público*, vol 77, nov-dez. 1957). Também o estudo comparativo da estrutura e do funcionamento das instituições representativas, realizado em 41 países, por iniciativa da União Interparlamentar, revela como se generalizam as normas e as práticas úteis (*Parlements — Presses Univ. de France*, Paris, 1961).

OBJETIVOS DA REFORMA

Assim inspirada, a reforma deve alcançar os objetivos precípuos de

- eficiência e celeridade do trabalho legislativo;
- aperfeiçoamento da técnica legislativa;
- e fortalecimento da ação do Congresso, inclusive para maior coordenação com os outros poderes.

Essas, igualmente, têm sido as preocupações dominantes no procedimento de outros parlamentos. A Lei de Reorganização Legislativa, de 1946, nos Estados Unidos (Legislative Reorganization Act of 1946), foi elaborada, notoriamente, com êsses propósitos de *revigoração das instituições parlamentares, até então expostas ao declínio de sua autoridade*. De outro lado, a Moção apresentada ao Senado italiano, em 1949, fundava-se, precisamente, na necessidade de corrigir as deficiências do trabalho legislativo, dar-lhe o rendimento conveniente, garantir rápida elaboração das leis e *assegurar maior coordenação entre as duas Câmaras, entre o Parlamento e o Governo e entre a maioria e a oposição* (in *Menccio Ruini — La Funzione Legislativa — Dott-Giuffré*, Editore, Milano, 1953 — Appendice, págs. 147-151).

Em nosso regime, a realização desses objetivos depende de medidas constitucionais, legislativas e administrativas. *Mediante a conjugação delas, criar-se-ão as condições indispensáveis ao exercício mais seguro da função legislativa e da função política ou de contróle, que cabem ao Congresso Nacional. Essa ampliação de eficiência proporcionará, ainda, entendimento mais largo com os demais poderes, dentro do princípio de independência e harmonia, inscrito na Constituição.*

MEDIDAS CONSTITUCIONAIS

As medidas constitucionais referem-se :

- à organização e ao funcionamento do Congresso Nacional;
- à competência e à técnica legislativa;
- à disciplina do veto parcial;
- ao sistema de reforma da Constituição;
- à elaboração de lei sobre o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

Assim, regula-se o funcionamento do Congresso em dois períodos, prevendo-se um recesso em julho. Estabelece-se nova hipótese de reunião conjunta das duas Casas, para atender a matéria relevante ou urgente, de acordo com recomendação da experiência. Altera-se a proporção para fixar o número de deputados, respeitada a representação já assegurada, a fim de evitar-se que a composição da Câmara se torne excessiva, dado o índice do crescimento demográfico.

Para garantir objetividade à função de controle do Congresso, estatui-se que a lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.

O que se quer é propiciar ao Congresso, ao lado da tarefa crítica, a apuração criteriosa de fatos, por meios técnico-administrativos, com as conseqüências devidas. Enfim: o objetivo é assegurar a colaboração eficiente do Congresso, pelo exercício de uma de suas funções eminentes, e a que ainda agora emprestaram singular importância **François Goguel e Alfred Grosser (La Politique en France — Lib. A. Colin, Paris, 1964, págs. 170-173).**

Respeitada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, atribui-se exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das Forças Armadas. E são proibidas emendas que aumentem despesa aos projetos oriundas dessa competência exclusiva.

Não se trata de providência singular, antes de critério já adotado em regimes de povos desenvolvidos, como o francês (Const. de 1958, art. 40).

A par disso, estipulam-se prazos razoáveis, com possibilidade de prorrogação curta pelas próprias Casas do Congresso, para elaboração das leis propostas pelo Poder Executivo.

Introduz-se, dêsse modo, no sistema constitucional, disciplina que favorecerá a eficiência do trabalho legislativo, e sem perigo de decisão precipitada e insegura, visto que admitida prorrogação do prazo, por ato da Câmara ou do Senado.

Ainda com o intuito de facilitar a elaboração legislativa, é facultado à Câmara e ao Senado deferir a comissões especiais o preparo e a votação de projetos definitivos de lei. Ao contrário do regime italiano (Const., art. 72), somente se admite a delegação interna a comissões especiais, e, como nêlo previsto, se resguarda o poder do Plenário de deliberação final sobre o projeto. Além disso, excluem-se da concessão autorizada aquelas matérias que, por sua relevância e gravidade, somente devem ser decididas pela própria corporação legislativa.

Adotado o sistema de prazos e a delegação interna, considerou-se desnecessária a delegação legislativa ao Poder Executivo.

Mas os projetos de lei sobre o Distrito Federal, de qualquer origem, serão examinados em comissão mista da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e sua tramitação obedecerá aos prazos prescritos para a matéria de iniciativa do Poder Executivo. É uma forma de assegurar celeridade na formação da lei, sem ofender o mecanismo do regime bicameral.

Para segurança de trabalho correto e sistematizado, propõe-se que os projetos de leis complementares da Constituição e os de códigos ou de reforma de códigos tenham tramitação especial e somente recebam emendas perante as comissões.

No empenho de desobstruir as pautas, sem violência, prevê-se que o projeto de lei que, na Câmara de origem, tiver parecer contrário, quanto ao mérito, das comissões a que fôr distribuído, será tido como rejeitado.

Em garantia do Congresso e para evitar dúvidas ou conflitos, prescreve-se que os prazos estabelecidos para a elaboração legislativa não correm nos períodos de recesso.

No que concerne ao veto parcial, considerando sua origem e sua finalidade, declara-se que deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número, ou alínea.

No capítulo da Reforma Constitucional, são sugeridas três modificações. Atribui-se ao Presidente da República o poder de iniciativa de emenda. Dispensa-se a exigência de manifestação das Assembléias Legislativas "no decurso de dois anos", para que

sejam consideradas propostas as emendas delas provenientes. Estabelece-se que se dará por aceita a emenda que fôr aprovada em dois turnos, na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Simplifica-se o processo, sem prejuízo de sua segurança, ao tempo em que se prescreve um rito único para tôdas as emendas.

MEDIDAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS

Em complemento a essas providências constitucionais, são sugeridas medidas legislativas e administrativas, para que o sistema normativo básico repouse no funcionamento de mecanismos apropriados. Tais proposições de caráter comum, que se desdobram desde a organização do serviço de informação legislativa, como órgão permanente, até o aperfeiçoamento do trabalho de redação de leis, requerem, em grande parte, a ação conjugada dos dirigentes das duas Casas do Congresso Nacional. Há sugestões, porém, que valerão por sua inclusão em resoluções. Assim é a que atribui competência às comissões, permanentes ou especiais, para que realizem audiências públicas a fim de ouvir interessados e receber esclarecimentos sôbre projetos em estudo. De igual natureza é a que estipula, como regra, só excepcionalmente dispensável, que o Senado, por suas comissões competentes, ouça sempre o candidato cuja nomeação ou designação dependa de seu assentimento. Da mesma índole é a que propõe a limitação do número de comissões de inquérito, que possam funcionar simultaneamente.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A essas sugestões de ordem constitucional e ordinária outras poderão ser — e por certo serão — acrescentadas. O problema da elaboração orçamentária, por exemplo, merece ponderação, dentro de idéias sistematizadas. A extensão, aos Estados, do processo legislativo fixado, bem como da competência estabelecida quanto a matérias de iniciativa do Poder Executivo, é outro assunto de relêvo, mas que se afigurou estranho à reforma do Congresso Nacional.

DESTINO DA REFORMA

Cumpra observar, em conclusão, com fundamento na experiência de todos os povos, que não bastarão os textos, que forem porventura aprovados, para que a reforma se opere com êxito. À autoridade formal das normas há de juntar-se a firme decisão dos órgãos dirigentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A uns e outros são confiados os dois textos anexos, que consubstanciam as proposições coordenadas pelo Relator e aceitas por êste Grupo de Trabalho.

PROPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E COMUNS SUGERIDAS**I) PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL**

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte emenda constitucional:

Art. 1.º — O art. 39 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“Art. 39 — O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da República, de 1.º de março a 30 de junho e de 1.º de agosto a 1.º de dezembro.”

Art. 2.º — Acrescente-se ao art. 41 da Constituição o inciso seguinte:

“.....

VI — atender a matéria relevante ou urgente, a juízo da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional.”

Art. 3.º — O art. 58 da Constituição, mantidos os atuais parágrafos, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 58 — O número de Deputados será fixado, por lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes até vinte e cinco Deputados e, além desse limite, um para cada quinhentos mil habitantes.”

Art. 4.º — Acrescente-se ao art. 65 da Constituição o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único — A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração descentralizada.”

Art. 5.º — Os §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 67 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

“§ 1.º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sobre matéria financeira.

§ 2.º — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sobre a fixação das forças armadas. Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.

§ 3.º — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados e sua votação deve estar concluída dentro de 45 dias, a contar do seu recebimento. Findo esse prazo, sem deliberação, o projeto passará ao Senado em sua redação originária, e sua tramitação posterior seguirá o processo estabelecido no parágrafo único do art. 68.”

Art. 6.º — Acrescentem-se ao art. 67 da Constituição os parágrafos seguintes:

”

§ 4.º — Por maioria absoluta de seus membros, numa votação, a Câmara dos Deputados poderá prorrogar até 30 dias, e o Senado Federal até 15 dias, os prazos previstos, respectivamente, no § 3.º deste artigo e no parágrafo único do art. 68.

§ 5.º — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderão deferir a comissões especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40, a elaboração e a votação de projetos definitivos de lei. Publicado o projeto definitivo, é facultado à maioria dos membros da comissão ou a um quarto da respectiva Câmara, no prazo de cinco dias, solicitar que a proposição seja submetida à deliberação do Plenário.

§ 6.º — Não poderão ser objeto da autorização prevista no parágrafo anterior os projetos sobre:

- I — atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
- II — organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura;
- III — nacionalidade, cidadania e direito eleitoral;
- IV — matéria orçamentária;
- V — minas, riquezas do subsolo e quedas-d'água;
- VI — estado de sítio.

§ 7.º — Os projetos de lei sobre o Distrito Federal serão examinados em Comissão Mista da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e votados separadamente nas duas Casas, observados os prazos estabelecidos nos §§ 3.º e 4.º deste artigo.

§ 8.º — Os projetos de leis complementares da Constituição e os de códigos ou de reforma de códigos receberão emendas perante as Comissões, e sua tramitação obedecerá aos prazos que forem estabelecidos nos Regimentos Internos ou em resoluções especiais.

§ 9.º — O projeto de lei que, na Câmara de origem, receber parecer contrário, quanto ao mérito, das Comissões a que fôr distribuído, será tido como rejeitado.

§ 10 — Os prazos estabelecidos neste artigo para a elaboração legislativa não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.”

Art. 7.º — O parágrafo único do art. 68 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“**Parágrafo único** — A revisão será discutida e votada num só turno. Nos projetos de iniciativa do Presidente da República, a revisão deverá ser concluída no Senado Federal dentro de 45 dias, salvo a prorrogação prevista no § 4.º do art. 67. Findos os prazos, sem deliberação, considerar-se-á aprovado o texto como proveio da Câmara dos Deputados. A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados se processará no prazo de 10 dias, decorrido o qual serão tidas como aprovadas.”

Art. 8.º — O § 1.º do art. 70 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.”

Art. 9.º — O art. 217 e seus §§ 1.º, 2.º e 3.º da Constituição passam a ter a seguinte redação:

“**Art. 217** — A Constituição poderá ser emendada por iniciativa:

- I — dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II — do Presidente da República;
- III — das Assembléias Legislativas dos Estados.

§ 1.º — Considerar-se-á proposta a emenda se fôr apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, por mensagem do Presidente da República, ou por mais da metade das Assembléias Legislativas dos Estados, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros.

§ 2.º — Dar-se-á por aceita a emenda que fôr aprovada em dois turnos, na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 3.º — Aprovada numa, a emenda será logo enviada à outra Câmara, para sua deliberação.”

II) PARA MEDIDAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS INTERNAS

1. Organização do Serviço de Informação Legislativa como órgão permanente destinado a instruir as proposições submetidas ao Congresso Nacional.

Mesmo que esse Serviço não seja um só para a Câmara e o Senado, sua organização e seus fins devem obedecer a critério comum nas duas Casas, a fim de que possa concorrer para a uniformidade do trabalho legislativo.

2. O Serviço de Informação Legislativa proporcionará às Comissões, em prazo certo, os subsídios (de legislação anterior, nacional ou estrangeira, de jurisprudência, de estatística, de bibliografia e outros) necessários ao estudo e parecer das Comissões.

Esse Serviço auxiliará também os parlamentares no preparo de projetos.

3. Possibilidade de contrato de técnicos, para serviços determinados e segundo a natureza de projetos complexos, com o objetivo de assistência especializada às Comissões.

Os contratos devem ser sempre para cada caso, e não em caráter permanente.

4. Ordenação das proposições por sua importância, para inclusão na Ordem do Dia, sem prejuízo de preferência às medidas solicitadas ou sugeridas pelo Poder Executivo.

5. Proibição de reuniões de Comissões, permanentes ou especiais, no horário destinado às sessões da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, salvo para apreciação de matéria em regime de urgência ou para atender a solicitação da Mesa.

6. Atribuição de competência às Comissões, permanentes ou especiais, para que realizem audiências públicas a fim de ouvir interessados e receber sugestões sobre projetos em estudo.

7. Estabelecer norma pela qual a Comissão competente ouvirá sempre, em sessão, o candidato indicado para nomeação ou designação que dependa de aprovação do Senado, salvo a ocorrência de motivo relevante, devidamente reconhecido.

8. Dispor sobre o funcionamento simultâneo de Comissões de Inquérito, de modo que seja evitado o desprestígio desse valioso instrumento da ação fiscalizadora do Congresso Nacional.

9. Aperfeiçoamento do trabalho de redação de leis, examinando-se, entre outras medidas, a conveniência da formação de corpo especializado, no Serviço de Informação Legislativa, com o qual se coordenarão as Comissões competentes.

As medidas sugeridas foram aprovadas pelo Grupo de Trabalho, em sessão de 21 de outubro de 1965, presentes os Deputados Oliveira Brito (Presidente), Laerte Vieira e Raimundo Brito e os Senadores Afonso Arinos, Edmundo Levi, Wilson Gonçalves e Josaphat Marinho (Relator).

ASPECTOS DA REFORMA JUDICIÁRIA

Victor Nunes Leal

Ministro do Supremo Tribunal Federal

1) SUPREMO TRIBUNAL: A QUESTÃO DO NÚMERO DE JUÍZES

I — Colocação do problema. II — Relação entre o número de juízes e a natureza da função. O S.T.F. como instância especial. Soluções alternativas para o aumento dos juízes. III — Criação da Terceira Turma. Congestionamento do Tribunal Pleno. Inconvenientes das Turmas. Questões legais e constitucionais. Nenhuma razão para mais cinco ou seis juízes. IV — Aumento do número para mudar a orientação do Tribunal? Exemplos de frustração. Agravo à independência do Judiciário. V — Colaboração dos advogados.

2) O REQUISITO DA RELEVÂNCIA PARA REDUÇÃO DOS ENCARGOS DO SUPREMO TRIBUNAL

I — Redução da competência. Supressão da letra *a*. Uso prévio de ação rescisória. Separação entre matéria legal e constitucional. II — Criação de outra Turma. III — Vantagens de um critério flexível. Redução parcial da competência. Requisito da relevância. Noção da relevância. O falso problema do subjetivismo. A técnica do contrapêso. O método da "Súmula". IV — Confiança na Justiça.

Foram aqui reunidas as palestras proferidas na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 21-8-65, e na Federação do Comércio de São Paulo, em 24-8-65, respectivamente. A numeração das notas da segunda foi alterada, para ser mantida a continuidade.

1) SUPREMO TRIBUNAL: A QUESTÃO DO NÚMERO DE JUÍZES

I – COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Das propostas apresentadas ao exame do Governo para a reforma judiciária há um ponto sobre o qual tem havido alguma insistência e muita incompreensão: o aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal Federal. A idéia já foi combatida no anteprojeto do próprio Tribunal ⁽¹⁾, que teve a honra de subscrever com meus eminentes colegas, mas o assunto comporta análise mais pormenorizada.

O tema é da maior importância, porque as sugestões trazidas ao conhecimento público têm sido para a nomeação de mais cinco ou seis juizes. O propósito seria criar-se uma Terceira Turma, para melhor desembaraço de seus encargos, mas, de outro lado, um acréscimo tão numeroso, num Tribunal de onze, também poderia resultar na mudança de sua orientação, nas questões em que haja divergência de votos na composição atual. Falando em tese, portanto, a medida poderia visar a qualquer desses dois objetivos, o que impõe a análise do problema sob os dois aspectos: o da maior eficiência do Tribunal e o da possível modificação de sua jurisprudência.

II – RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE JUÍZES E A NATUREZA DA FUNÇÃO

Para justificar o aumento do número de juizes, tem-se argumentado com o crescimento progressivo do número de processos levados ao exame do Supremo Tribunal. Nesse raciocínio está expresso ou implícito que existe relação diretamente proporcional entre as duas quantidades: se há mais volumes a movimentar no caos, é preciso contratar mais estivadores.

O argumento já seria defeituoso quanto ao próprio trabalho braçal, porque não estaria considerando, como seria necessário, as condições materiais do serviço. É ainda mais errôneo no plano intelectual, onde o quadro do pessoal, para ser mais produtivo, há de estar proporcionado à natureza do trabalho específico. Se este elemento não for levado na devida conta, os resultados poderão ser contraproducentes, como acontecerá no caso do Supremo Tribunal. Ninguém tentaria, por exemplo, criar duas Presidências da República, por serem dema-

(1) S.T.F., *Reforma Judiciária*, p. 11 (1965).

siados os seus afazeres, nem instituir, pelo mesmo motivo, dois Senados e duas Câmaras de Deputados, ou dobrar o número dos congressistas.

A) O S.T.F. como instância especial

O Supremo Tribunal difere muito, pela natureza de suas funções, dos demais tribunais do País. Estes outros (afora as peculiaridades do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Superior Eleitoral) são tribunais que *juíam do fato e do direito, mas o Supremo Tribunal não é uma terceira instância que devesse julgar de novo as mesmas questões decididas pelos outros. Em casos raros, do mesmo modo que os demais, funciona como primeira instância. Em outros — nos crimes políticos — funciona como segunda instância. Mas, justamente por não serem estes últimos apropriados às suas atribuições específicas, o Supremo Tribunal sugeriu, em seu projeto, que o julgamento dos crimes políticos seja passado ao Tribunal Federal de Recursos (2). A razão de ser da sua jurisdição não é ser apenas um tribunal superior, mas uma instância especial, para fixar e uniformizar a interpretação do direito federal, notadamente, da Constituição.*

Com estas características, *êle é o árbitro dos Podêres do Estado, na delimitação das respectivas competências, como é o árbitro das competências da União, dos Estados e dos Municípios. É também o fiel das limitações impostas pela Constituição a todos os Podêres, qualificado por esta prerrogativa como o mais alto guardião das liberdades e direitos individuais.*

Realmente, para o exercício de tais funções, teria de haver um Tribunal só, cujas decisões fôsse conclusivas, e haveria de ser colocado, como foi, no ápice da escala judiciária. Por isso mesmo *lhe foi atribuído o encargo de ser também o intérprete último das leis federais, para que não sejam aplicadas diferentemente pelos outros tribunais, o que sacrificaria o princípio básico da unidade do direito da União.*

São, portanto, funções especialíssimas as do Supremo Tribunal, que não podem ser divididas com outros tribunais. A partir da natureza dessas funções é que se há de apurar qual deva ser o número adequado de seus juizes. Não é, pois, o volume de processos a julgar que há de determinar esse número; mas, ao contrário, o número adequado de juizes, em razão da natureza de sua tarefa, é que deve regular o volume dos processos que possam chegar ao Supremo Tribunal, e também a

(2) Ob. cit., p. 17.

maneira pela qual êsses processos devam ser por êle apreciados.

Tendo em vista estas razões, observou o Supremo Tribunal em seu estudo:

“A existência de Tribunais estaduais numerosos também não prova em contrário, porque a natureza de suas funções não os identifica com o Supremo Tribunal. Enquanto lhes cabe apreciar a prova e, portanto, examinar cada caso em particular, ao Supremo Tribunal compete, quase unicamente, definir o direito. Dêsse modo, o julgamento de uma causa significa, muitas vêzes, o prejudgamento de dezenas e centenas de outras, pela identidade do problema jurídico, sem reexame da prova que as diferenciaria umas das outras. Esta é uma das razões por que a Côrte Suprema dos Estados Unidos, país mais populoso que o nosso e de maior movimento forense, pode funcionar satisfatoriamente com apenas nove juizes.”⁽³⁾

Frankfurter pôs em relêvo a diferença de natureza entre êsses tribunais, ao comentar o famoso livro que Benjamin Cardozo escreveu sôbre **A Natureza do Processo Judicial**. Êsse livro, lido e mais de uma vez relido por êle, não lhe tinha sido de grande utilidade na decisão dos difíceis casos apresentados à Côrte Suprema. E a razão não era a qualidade da obra, que se tornou clássica, mas a circunstância de ter sido escrita quando Cardozo ainda era Juiz do Tribunal de Apelação do Estado de Nova Iorque, antes, portanto, de sua experiência na Côrte Suprema. Escreve Frankfurter: “No ano em que êle deixou Albany por Washington, em 1932, sòmente duas, entre cem decisões do repertório do Tribunal de Nova Iorque, trataram da espécie de questões que constituem a máxima preocupação da Côrte Suprema. E dos 149 votos que êle veio a redigir nesta última, falando pela maioria ou como dissidente, sòmente dez cuidavam de matérias comparáveis àquelas com que se defrontava no Tribunal de Apelação de Nova Iorque.”⁽⁴⁾

B) Soluções alternativas para o aumento dos juizes

O exemplo da Côrte Suprema dos Estados Unidos é bem ilustrativo, porque desde 1869 permanece inalterável o número de seus juizes. Nem as razões políticas, com que periodicamente se tem procurado modificar sua composi-

(3) Ob. cit., p. 12.

(4) *Some Observations on the Nature of the Judicial Process of Supreme Court Litigation*, p. 2-3 (1964).

ção, lograram, daí por diante, como já acontecera no passado, suplantar a opinião pública e convencer a maioria do Congresso. Igualmente não tiveram êxito, para o mesmo fim, as justificativas baseadas na conveniência do serviço.

Em 1922, por exemplo, bastou a impugnação de Taft, Presidente da Côrte, para que malograsse um projeto da poderosa American Bar Association. Em 1937, a proposta de Roosevelt, que também alegava acúmulo de trabalho, foi derrotada principalmente pela oposição enérgica do **Chief Justice Hughes**.

Foram sempre medidas de outra natureza as adotadas para aliviar o trabalho da Côrte Suprema, prevalecendo o conselho e as advertências de seus juizes, pois ninguém conheceria melhor do que êles as suas próprias dificuldades e os meios idôneos para removê-las. A experiência dos advogados é da maior valia, mas êles tendem a encarar o problema apenas pelo ângulo de quem pleiteia perante o Tribunal. Os juizes, quase todos antigos militantes da advocacia, mesmo os que provieram da judicatura, conhecem a questão pelos dois lados. Pelo tirocínio passado e presente, êles se sentam, ao mesmo tempo, em frente e por detrás da tribuna dos debates.

Em 1891, a solução nos Estados Unidos foi a criação dos Tribunais Federais de Circuito, que retirou da Côrte Suprema a função de tribunal de segunda instância. Entre nós, essa reforma já foi feita pela Constituição de 1946, que criou o Tribunal Federal de Recursos, instalado em 1947.

Em 1925, outra importante reforma foi realizada na república norte-americana, pela qual ficou a Côrte Suprema, praticamente em todos os casos, com a prerrogativa de só julgar, dentre os processos a ela submetidos, aquêles que sejam realmente relevantes do ponto de vista do interêsse público. Essa reforma foi realizada igualmente por sugestão dos seus juizes, e é também, com as adaptações necessárias, a solução básica que hoje propõe o Supremo Tribunal Federal, em seu estudo. ⁽⁵⁾

Frankfurter, saudoso Juiz da Côrte Suprema, assim se referiu às propostas de se aumentar o número de seus juizes, para fazê-la funcionar em duas divisões, que aqui chamariamos Turmas: "A experiência mostra decisivamente que seria contraproducente (*self-defeating*) aumentar o tamanho da Côrte Suprema. (...) A Inglaterra e a França foram citadas como exemplos de tais sistemas

(5) Ob. cit., p. 13-14. Não me estenderei sobre êste problema, que é objeto de outra palestra, a ser proferida em São Paulo: *O Requisito da "Relevância" para Redução dos Encargos do Supremo Tribunal*.

de organização judiciária, e sua experiência tem sido aproveitada por alguns dos Estados norte-americanos. Mas qualquer dessas medidas seria fatal para as funções especiais da Côrte Suprema." (6)

Vê-se, nesta passagem, que é de fundamental importância considerar a natureza especial das funções do Tribunal, para se decidir sôbre o número de seus juizes. Nos tribunais de segunda instância, como são os Tribunais de Justiça dos Estados, existe mais direta relação entre o número de processos e o número de juizes, porque eles julgam a prova, em cada caso. Assim também procediam o Supremo Tribunal, nos recursos de interêsse da União, antes de 1947, e a Côrte Suprema, antes de 1891. Não teria, hoje, portanto, o menor propósito lembrar que o Supremo Tribunal tinha quinze ministros no regime da Constituição de 1891, porque àquela época êle funcionava também como tribunal de segunda instância da União. Mas essa jurisdição mista, de juiz da prova e do direito, êle a perdeu, como convinha, exceto em casos raros, que não contribuem para sua sobrecarga atual. Sua posição hoje é, portanto, muito mais assemelhada à da Côrte Suprema do que no regime de 91, justificando plenamente o paralelo que vimos fazendo.

Para as funções próprias do nosso Supremo Tribunal, como da Côrte Suprema norte-americana, que exigem mais funda reflexão e maior grau de responsabilidade individual nas decisões, por suas conseqüências de ordem pública, uma composição numerosa seria perturbadora e mesmo destrutiva, além dos inconvenientes práticos que adiante serão analisados. Se a Côrte Suprema pode funcionar adequadamente com nove juizes, não se pode ter como insuficiente o número de onze, que vem sendo mantido, no Brasil, desde 1931. Com a mesma justificação com que passaríamos para quinze ou dezesseis, a Côrte Suprema dos Estados Unidos deveria transformar-se numa pequena assembléia.

Entretanto, a solução contrária é que está sendo aconselhada pela experiência do numeroso Tribunal Federal Constitucional alemão. A êle se refere, nestes termos, a ilustre Comissão do Instituto dos Advogados Brasileiros, em seu trabalho recentíssimo, citando as observações dos Professôres Edward McWhinney e Orlando Bitar: "a última tendência é reduzir ali o número

(6) "Supreme Court, United States", na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 14/478. 479.

de juizes e acabar com as duas Câmaras, substituindo-as por um Tribunal uno, que passaria a ter apenas oito ou dez juizes, abolidos os doze de cada Câmara.” (7)

III — CRIAÇÃO DA TERCEIRA TURMA

Até aqui, analisamos a inconveniência do aumento do número de juizes do Supremo Tribunal em razão da natureza de suas funções, isto é, no pressuposto do seu funcionamento em reuniões plenárias. Vejamos agora a alegada vantagem de se criar mais uma Turma, com os novos ministros, bem como os reflexos dessa medida em relação ao Tribunal Pleno.

A) Congestionamento do Tribunal Pleno

O fundamento implícito dessa proposta é que são as Turmas que estão congestionadas, não o Tribunal Pleno. Daí a necessidade de se criar mais uma, pelo excessivo trabalho que apenas duas não conseguiriam realizar. A experiência do Tribunal, entretanto, comprova o contrário. É no Tribunal Pleno que tem havido maior acúmulo de processos, especialmente com a sobrecarga dos mandados de segurança e dos **habeas corpus**.

Eis o motivo por que o Supremo Tribunal tem realizado, normalmente, por semana, três sessões plenárias, e uma só de cada Turma. Em 1964, o Pleno teve 108 sessões, e as duas Turmas, em conjunto, apenas 82. No mesmo período, o número de processos julgados no Pleno foi de 4.170, e nas duas Turmas foram julgados apenas 3.779.

A conclusão a tirar-se desses dados é que uma solução que aumentasse o rendimento das Turmas, sem reduzir os encargos do Tribunal Pleno, não teria qualquer significação quanto à produtividade do Tribunal como um todo. A medida seria antes contraproducente. Em 1964, dos 3.779 feitos julgados nas Turmas, cerca de 1.330 foram levados ao Pleno pelas partes inconformadas, representando mais ou menos 35% do movimento das Turmas. Criada que seja mais uma Turma, uma percentagem aproximada dos seus processos também será levada ao Plenário, cuja carga, portanto, será aumentada.

Aliás, se o aumento das Turmas pudesse operar o milagre, bastaria que elas realizassem duas sessões por semana, em vez de uma só, reduzindo-se de três para duas as sessões do Pleno, para que o problema ficasse

(7) I.A.B., *A Reforma do Poder Judiciário da União* — Parecer da Comissão Especial: Haroldo Teixeira Valladão, Otto de Andrade Gil e Celestino de Sá Freire Bastião (1965).

solucionado. Mas o que teve de fazer o Tribunal, por força da necessidade, foi justamente o inverso: aumentar o número de sessões do Pleno, com diminuição das sessões das Turmas. E o nosso Regimento permite, atualmente, que os processos mais relevantes sejam julgados diretamente no Pleno, e não nas Turmas, para eliminar o segundo julgamento, nos embargos, que seriam inevitáveis.

Realmente, algum alívio do Plenário pode ser obtido com a transferência de certos processos para as Turmas. Mas essa providência, que vem sendo estudada pelos ministros do Supremo Tribunal em seus diversos aspectos, não comporta qualquer solução mecânica. São duas as fórmulas mais viáveis, defendidas por vários Ministros: uma seria a transferência para as Turmas dos **habeas corpus** e **mandados de segurança** que versassem questões de direito já compendiadas na **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal**; outra seria o uso mais generalizado, pelo relator, da faculdade regimental de indeferir *in limine* os pedidos manifestamente inadmissíveis.

Entretanto, para soluções dessa natureza, não é preciso aumento do número dos Ministros, nem reforma constitucional: bastam emendas regimentais, que o Tribunal, por prudência, só tem adotado após meticulosa reflexão de todos os seus juizes. Seria, sem dúvida, facilitada a nossa tarefa, se a mesma liberdade de procedimento, que a lei nos confere em relação ao recurso extraordinário ⁽⁸⁾, fôsse estendida a todos os demais processos que chegam ao Tribunal.

B) Inconvenientes das Turmas

A criação da Terceira Turma poderia, teoricamente, ser uma solução, se fôsse possível impedir que os processos decididos pelas Turmas chegassem ao Plenário. Para isso, seria necessário adotar uma de duas medidas: ou definir a competência de cada uma *ratione materiae*, para reduzir ao mínimo a divergência dos julgados; ou tornar irrecorríveis para o Plenário as decisões das Turmas.

A primeira solução ofereceria dificuldades intransponíveis, por ser impossível a repartição equitativa da carga do serviço. Imaginemos, por exemplo, a discriminação entre processos cíveis e criminais. Veremos, então, que em 1964 as duas Turmas julgaram apenas 164 feitos criminais, em confronto com 3.525 processos cíveis. Su-

(8) L. 3.396, de 2-6-58, art. 7.º.

pondo-se, para argumentar, que os 1.043 processos criminais do Tribunal Pleno pudessem passar para as Turmas, teríamos, ainda assim, 1.207 feitos criminais contra 3.525 cíveis.

Como, pois, fazer a divisão sob êsse critério, mesmo que houvesse três Turmas? Se uma ficasse com a matéria criminal, e entre as outras duas se repartisse a matéria cível, já não teríamos competências separadas; teríamos competência conjunta, pelo menos de duas Turmas, com a mesma percentagem de dissídio jurisprudencial *que existe atualmente*.

Para fugir à desigualdade na distribuição dos encargos entre as Turmas, teríamos de optar pela alternativa há pouco mencionada, isto é, tornar irrecuráveis as decisões das Turmas, que teriam competência conjunta para quaisquer processos. Mas isto não seria uma solução: seria a destruição do Supremo Tribunal como instrumento de uniformização do direito federal. Como observamos anteriormente, o pressuposto da necessária unidade na aplicação do direito federal é que a última palavra na sua interpretação caiba a um só Tribunal. Se as Turmas pudessem decidir sem recurso, mesmo em caso de divergência, não teríamos um Supremo Tribunal, mas dois ou três, que seriam as suas Turmas. Cada uma delas teria eventualmente sua própria jurisprudência, e ficaria frustrada uma das principais razões de ser do Supremo Tribunal Federal.

Êste é o motivo por que a existência das duas Turmas atuais do Supremo Tribunal — criadas em 1931 — tem sido inseparável da admissão de embargos das suas decisões para o Tribunal Pleno, variando apenas os pressupostos dêsse recurso. ⁽⁹⁾

Até hoje, nos Estados Unidos, não vingou qualquer tentativa de dividir em turmas a Côrte Suprema, que só julga em plenário, com o *quorum* mínimo de seis juízes. Quando o Presidente Franklin Roosevelt fêz idêntica proposta em 1937, o *Chief Justice Hughes*, embora falando em seu nome, porque não chegou a consultar todos os colegas, sustentou a inconstitucionalidade da criação das turmas (*divisions*). ⁽¹⁰⁾

Entre nós, o Supremo Tribunal, durante tôda a Primeira República, só funcionava em sessões plenárias. A criação das Turmas por ato do governo discricionário

(9) Vejam-se: D. 19.656, de 3-2-31; D. 20.106, de 13-6-31; D.L. 6, de 16-11-37; Reg. S.T.F., art. 194, II; L. 623, de 19-2-49; recurso de revista no Projeto Milton Campos, art. 11 (Senado, 39/960).

(10) Os trechos principais da carta que então dirigiu ao Presidente da Comissão Judiciária do Senado foram transcritos por Dexter Perkins, *Charles Evans Hughes and American Democratic Statesmanship* (1956). O inteiro teor foi reproduzido, do *Congressional Record*, em Mathews e Berdahl, *Documents and Readings in American Government* (1947).

da Revolução (D. 19.656, de 1931) excluía qualquer debate sôbre a sua constitucionalidade ou conveniência. Repita-se ainda, a êsse respeito, que até 1947 o Supremo Tribunal acumulava as funções de Tribunal de segunda instância da União, o que poderia justificar, em parte, a sua divisão em Turmas. Mas entre seus juizes sempre houve grande reserva quanto a essa bifurcação do Tribunal, que vem sendo tolerada como mal por enquanto necessário.

De qualquer modo, a existência dos embargos é o mais vivo testemunho de que só as decisões do Pleno exprimem realmente a opinião do Tribunal, e são elas que pesam na opinião pública e no consenso dos advogados e juizes. O que ao País interessa conhecer, sôbre qualquer questão jurídica de relêvo, é o entendimento da maioria do Tribunal, como um todo, e não apenas de três, quatro ou mesmo cinco juizes, que seriam sempre a voz da minoria.

C) Questões legais e constitucionais

Pretendeu-se, últimamente, contornar essas dificuldades, transferindo-se os recursos extraordinários sôbre matéria de lei ordinária para um nôvo Tribunal, a ser criado (ou para os Tribunais Federais em que se desdobrasse o atual Tribunal Federal de Recursos), ficando com o Supremo Tribunal apenas os recursos sôbre matéria constitucional. Essa idéia já foi combatida no estudo do Supremo Tribunal ⁽¹¹⁾ e no do Instituto dos Advogados Brasileiros, o que dispensa, por ora, maior atenção ao problema.

Mas consta, sem confirmação oficial, que a mesma idéia estaria sendo aproveitada sob outro aspecto, a saber: as Turmas do Supremo Tribunal, que seriam três, ficariam com os recursos sôbre matéria de lei ordinária, e o Tribunal Pleno com os que envolvessem matéria constitucional. Fundamentalmente, não haveria novidade nessa sugestão, porque assim já dispunha o art. 2.º do D. 19.656, de 1931: "Os feitos de competência do Supremo Tribunal Federal, que não envolvam questão constitucional, serão, até a organização definitiva do mesmo Tribunal, decididos, em primeiro julgamento, por Turmas de cinco juizes..."

O primeiro e mais sério inconveniente de tal proposta é a impossibilidade, em muitos casos, de separar as duas matérias, como ponderou o Instituto dos Advogados, com estas palavras: "... Constituição e leis federais

(11) Ob. cit., p. 9.

são espécies de um gênero, o **direito federal**, cuja defesa em uma Federação há de caber a **um só e máximo órgão judiciário federal.**” Portanto, ao Tribunal Pleno, em última análise, é que caberia resolver as dúvidas. A parte vencida não se conformaria com uma decisão final da Turma, cujo caráter de definitividade se baseasse apenas na distinção entre matéria legal e constitucional, linha divisória que em muitos casos seria imprecisa. Em consequência, o Tribunal Pleno não seria desafogado como se pretende.

Restaria ainda a hipótese das divergências entre as Turmas, mesmo em matéria legal. Esses casos também teriam de ser levados ao Tribunal Pleno, para evitar, como já foi observado, que houvesse três Supremos Tribunais, em vez de um só, como impõe a natureza especial da sua função unificadora do direito federal aplicado. Como poderia o Tribunal desempenhar esta sua tarefa específica em relação aos outros tribunais, se não pudesse harmonizar a jurisprudência de suas próprias Turmas?

Vejamos também os casos de divergência de um outro Tribunal com decisões do Supremo Tribunal. Pelo menos quando a divergência fôsse com o Tribunal Pleno, haveria novas possibilidades de ir o processo ao Plenário.

A solução ideal seria, portanto, não a multiplicação das Turmas, porém a sua abolição, para evitar os numerosos casos em que há dois julgamentos do mesmo processo no Supremo Tribunal, em vez de um só. A condição única para se chegar a esta situação desejável é encontrar um meio eficaz de aliviar suficientemente o Plenário, de modo a permitir que dê conta de todo o serviço do Tribunal. Suponho que algum dia se chegará a êsse resultado, para o qual já tende o Tribunal Constitucional alemão ⁽¹²⁾. As medidas de racionalização do seu trabalho, que vêm sendo adotadas pelo Supremo Tribunal, muito contribuirão para isso, embora com passo mais lento. Entretanto, a solução definitiva e de efeito imediato seria a adoção do requisito da relevância, para admissão de recursos pelo Supremo Tribunal, como consta do anteprojeto por êle oferecido ao Governo ⁽¹³⁾.

As considerações precedentes estão a mostrar que o aumento do número de Ministros, para criação de uma nova Turma, não põe fim ao acúmulo de serviço do Supremo Tribunal, porque deixa no mesmo pé o problema do seu bom funcionamento nas sessões plenárias. E nestas sessões o resultado prático da medida seria contra-

(12) Ver trecho a que se refere a nota 7.

(13) Ver nota 5.

producente, pois maior número de juízes a votar significa prolongar a duração média de cada julgamento. A esse respeito, disse o Supremo Tribunal, em seu estudo, "agravar-se-ia . . . o mal que se quer remediar".

Como notou, com propriedade, a Comissão do Instituto dos Advogados Brasileiros, o "aumento explosivo de pleitos" é um fenômeno universal, e "se há de resolver, primordialmente, por um processo de racionalização dos trabalhos dos Tribunais, não pela solução simplista de redução de competência e criação de novos juízes, novas Câmaras, novos Tribunais, com multiplicação de instâncias e remédios a complicar e dificultar a burocracia judiciária, com novas divergências, novos recursos, e, pois, novas delongas".

D) Nenhuma razão para mais cinco ou seis juízes

Ainda que fôsse conveniente criar uma nova Turma (o que se admite para argumentar), êste assunto deveria ficar ao ponderado critério do Tribunal. Ele mesmo poderia fazer a experiência, por emenda regimental, sem aumento do número de Ministros, criando Turmas de três juízes. Foi esta, aliás, a solução que propôs há alguns anos o Senador Milton Campos ⁽¹⁴⁾, com a desvantagem de pretender fazê-lo através de lei, quando a matéria deveria ficar para o Regimento do Tribunal, para melhor correspondência com as necessidades do seu serviço. O Regimento disporia também sobre a maneira de suprir as faltas eventuais dos Ministros, para que as Turmas por tal motivo não deixassem de se reunir.

Na hipótese menos favorável, com o aumento de mais dois Ministros apenas, teríamos três Turmas de 4 juízes. Votariam apenas três em cada processo, para evitar os empates e simplificar o problema das faltas ou impedimentos eventuais. O aumento de onze para treze, de qualquer modo, acarretaria maior demora nos julgamentos do Plenário, mas esse inconveniente seria bem menor do que resultaria de passar de onze para dezesseis ou dezessete juízes.

Em conclusão, ainda que fôsse defensável a criação de nova Turma, de modo nenhum se justificaria a criação de mais cinco ou seis Ministros, a pretexto de maior produtividade do Tribunal.

(14) Proj. de Lei do Senado n.º 39/1960, art. 3.º: "Cada Turma, constituída de três Ministros, funcionará sob a direção do Vice-Presidente, que a integrará, votando no caso de impedimento ou falta de um de seus membros. Parágrafo único. Substituirá, eventualmente, o Vice-Presidente o Ministro mais antigo da Turma, sem prejuízo das suas funções judicantes."

IV — AUMENTO DO NÚMERO PARA MUDAR A ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL?

Sendo, como é, injustificável o aumento do número de Ministros por conveniência da Justiça, restaria a outra hipótese figurada no início desta palestra: acrescentar cinco ou seis votos num Tribunal de onze poderia mudar sua orientação nos casos em que houvesse votos divergentes em sua composição atual. Não creio, porém, que seja este o propósito do Governo, que tem dado expressivas demonstrações de aprêço ao Judiciário, nem tampouco da maioria do Congresso, que nunca tocou no Supremo Tribunal sem prévia consulta formal ou informal aos seus juizes.

Devo, porém, analisar o problema, em alguns de seus aspectos, porque vozes menos autorizadas têm lamentado o que consideram **divergências políticas** entre o Tribunal e o Governo, quando na verdade se referem a fatos que traduzem apenas o exercício das atribuições próprias de cada Poder do Estado, Podêres que são harmônicos mas independentes.

A) Exemplos de frustração

O expediente de nomear tantos novos juizes de um tribunal quantos bastem para lhe mudar a orientação deve ser encarado por dois ângulos: o da sua provável frustração e o da sua possível eficácia.

Raro é o governante que não se decepcionou, ao escolher pessoas respeitáveis e honradas, com a expectativa de serem seus porta-vozes nos tribunais. São conhecidos os numerosos exemplos indicados por Charles Warren, o grande historiador da Côrte Suprema dos Estados Unidos, a começar por Jefferson, que viu as idéias centralistas de Marshall, que tanto detestava, contaminarem os juizes nomeados pelo próprio Jefferson.

O **Chief Justice Hughes** transcreveu essa página clássica em seu precioso livro e acrescentou três episódios muito expressivos, envolvendo as figuras de Chase, Taft e Holmes⁽¹⁵⁾. Chase, quando Secretário do Tesouro, aprovou a lei do curso forçado da moeda. Mais tarde, Presidente da Côrte, votou por sua inconstitucionalidade, explicando que no tumulto da guerra civil não havia ambiente para mais profundas especulações sobre os limites constitucionais dos podêres.

O caso de Taft refere-se a Myers, diretor de primeira classe dos Correios, demitido pelo Presidente Wil-

(15) Charles Evans Hughes, *The Supreme Court of the United States*, ed. de 1947, p. 48-49.

son, sem a exigência legal da prévia concordância do Senado. A discussão desse ato envolvia uma importante prerrogativa do Presidente, como chefe da administração federal. Pois o ex-Presidente republicano Taft, como **Chief Justice**, aprovou a conduta do Presidente democrata Wilson, sendo voto vencedor, e dois juizes nomeados por Wilson, um dos quais fôra seu Procurador-Geral, votaram vencidos.

Quanto a Holmes, fôra êle nomeado pelo Presidente Theodore Roosevelt, pela convicção de que compartilhava de suas idéias sobre o papel ativo do govêrno federal no plano econômico. Firme em sua política, o Presidente estava vivamente interessado na dissolução da Northern Securities Company. Indo o caso à Côrte, Holmes votou de modo contrário, com vigorosa argumentação.

Frankfurter cita uma carta de Holmes a um amigo, onde o grande juiz assim se referia à sua nomeação pelo Presidente Theodore Roosevelt: "Não tenho dúvida de que êle mais tarde se arrependeu profundamente (*heartily*) da escolha, quando não fiz o que êle desejava no caso Northern Securities".⁽¹⁶⁾

Numerosos outros exemplos, no estrangeiro e em nosso País, poderiam ser arrolados no mesmo sentido. O cargo de Ministro do Supremo Tribunal tem tal magnitude, e envolve de tal modo a responsabilidade do seu ocupante perante a Nação e a História, que nenhum Presidente condiciona sua escolha a um prévio compromisso, ainda que tácito, de que o nomeado decida de tal ou qual modo. E nenhum homem de bem, à altura do cargo, aceitaria essa condição.

Fazendo uma apreciação geral sobre episódios dessa natureza, Warren observou que "nada é mais admirável, na história da Côrte, do que a frustração de quantos esperavam que um juiz haveria de seguir as opiniões políticas do Presidente que o nomeara". Hughes transcreve estas palavras e acrescenta: "Se homens escrupulosos, capazes e independentes são nomeados para os tribunais, não se pode predizer sua conduta como juizes em função das suas motivações partidárias ou das suas lealdades políticas ou pessoais."⁽¹⁷⁾

Na judicatura brasileira, também são numerosas as ilustrações, mas prefiro não apontar exemplos nesta oportunidade. Limitar-me-ei a recordar um fato, por que

(16) *Sketch of the Life of Oliver Wendell Holmes*, p. 15 (separata do *Dictionary of American Biography*, v. 21).

(17) *Ob. cit.*, p. 49.

a êle já me referi de público nestes têrmos: “quando, em 1898, se firma a doutrina, combatida pelo Executivo, de que a terminação do estado de sítio faz cessar os seus efeitos, participam do julgamento sete dos nove juizes nomeados pelo Presidente de então. Três dêles — Lúcio de Mendonça, Manoel Murinho e João Barbalho — formam na maioria que concede o **habeas corpus**. Os dois primeiros subscreveriam, depois, a moção de censura pela injusta crítica do Presidente à decisão. E o terceiro, embora votando contra ela por entender que o Tribunal desceria de sua dignidade, reprovou com duras palavras a conduta presidencial”. (18)

B) Agravo à independência do Judiciário

Examinemos, porém, a outra hipótese, muito mais rara, de juizes que não frustraram as expectativas de quem os nomeou. Quero referir-me a casos que poderíamos considerar normais e que a honestidade do propósito poderia justificar. Deixarei de lado casos teratológicos como o do Juiz Jeffreys, o “juiz enforcador”, de que fala MacCaulay: cruel, despudorado, ambicioso, completamente destituído de escrúpulos, a serviço do rei. Segundo aquêle historiador, Jeffreys, “na idade em que um advogado se considera feliz pelo encargo de conduzir uma causa importante, foi feito Juiz-Presidente do Banco do Rei”, “o mais formidável tribunal do reino”, e “se jactava de haver enforcado mais traidores do que todos os seus predecessores juntos, desde a época da Conquista”. (19)

Mas essa carreira tétrica se desenrolou nos reinados de Carlos II e Jaime II. Com o tempo, a indemissibilidade dos juizes (*during good behavior*), que fôra estabelecida pelo Longo Parlamento, viria a frutificar na sua completa independência, que é o título de maior orgulho da magistratura britânica.

É justamente o princípio da independência do Poder Judiciário que fica irremediavelmente comprometido, quando a nomeação de juizes tem o sentido de um

(18) “A História do Supremo Tribunal”, *Diário de Notícias*, 8-8-65.

(19) Ver *Voices in Court*, antologia editada por William H. Davenport, p. 125, 127 (1958). Jeffreys e mais quatro juizes foram incumbidos de julgar os rebeldes da abortada insurreição do Duque de Monmouth (1685). Segundo o Prof. Allen, da Universidade de Chicago, o número de pessoas “efetivamente executadas” nessa ocasião “não pode ser determinado com certeza. MacCaulay menciona 320; outros estimam mais alto, entre 600 e 700. A opinião moderna tende a uma cifra bem menor, talvez entre 150 a 200. Muitos daqueles condenados escaparam a pena de morte, por terem sido transportados em cativo para as colônias. A outros se permitiu comprar o perdão. Em certa medida, Jeffreys se aproveitou pessoalmente dessas transações” (*Enc. Britânica*, 12/994).

comissionamento político, por mais bem inspiradas que sejam as intenções. Esse comprometimento será muito mais grave quando a nomeação de novos juizes fôr em tal número que possa mudar a orientação de um Tribunal.

Quando a Constituição institui garantias excepcionais para os magistrados, não o faz apenas para sua proteção individual, mas principalmente para preservar, através dêles, a independência do Poder Judiciário. Quando se trata de juizes integrantes de um tribunal, é a independência dêsse tribunal que a Constituição defende, ao proteger individualmente os seus juizes. Mas essa garantia do tribunal estará fraudada, se ficar ao arbítrio dos outros dois Podêres ampliar o seu quadro de juizes de modo a neutralizar a opinião dos que ali foram mantidos e, portanto, resguardados na sua condição pessoal.

A criação de novos juizes, formando maioria ou quase maioria num Tribunal, equipara-se, a bem dizer, à criação de um tribunal *post factum*. A opinião pública, nos países civilizados, vê com extremo desfavor expedientes dessa natureza. Nos Estados Unidos, um conhecido episódio, em que a conduta do Presidente da República fôra apenas suspeitada, acarretou grande descrédito para a Côrte Suprema. Com dois lugares vagos, a Côrte julgara inconstitucional, por 4 a 3, a lei do curso forçado do papel-moeda. No mesmo dia da leitura da decisão — 7-2-1870 —, o Presidente Grant submeteu ao Senado os nomes dos dois novos juizes. O Secretário da Justiça pediu e obteve nôvo julgamento da causa, e o govêrno saiu vencedor, pela soma daqueles dois votos, na segunda decisão, tornada pública em 1-5-71. Observou um historiador da Côrte que nenhuma decisão anterior, desde o caso Dred Scott, trouxe para ela tão grande despreço público. Sua imparcialidade ficara comprometida, por sua vulnerabilidade ao que se acreditava fôsse manobra dos outros dois Podêres, quando enxertaram na Côrte dois novos votos, que eram de antemão conhecidos. (20)

Nossa Constituição, no art. 98, dispõe que o atual número de onze juizes do Supremo Tribunal, “mediante proposta do próprio Tribunal, poderá ser elevado por lei”. O sentido profundo dessa disposição vai além do que diz a sua letra, porque estabelece, na realidade, uma nova garantia para a independência do Supremo Tribunal. Se êle mesmo propõe o aumento do número de seus

(20) Ver Lêda Boechat Rodrigues, *A Côrte Suprema e o Direito Constitucional Norte-Americano*, p. 71-2 (1958).

juizes, não pode haver suspeita de que os outros dois Podêres pretendam mudar a orientação dos seus julgamentos. Essa garantia é que dá ao Tribunal, como instituição e como poder, a sua verdadeira independência. A garantia individual dos seus juizes é fundamental, mas é ainda mais importante a garantia do Tribunal como órgão coletivo. Pedro Lessa viu bem a importância de estar o número de Ministros fixado na própria Constituição, ao escrever estas palavras: “Fácil é imaginar o que fariam, sem essa limitação, as ambições, os interesses e as vinditas políticas, num país em que são frequentes os desvairamentos dos partidos, ou dos grupos políticos.” (21)

V – COLABORAÇÃO DOS ADVOGADOS

Estou ocupando a tribuna de uma Faculdade de Direito de augusta tradição, que tanto me sensibiliza com este honroso convite. E vim falar especialmente para os estudantes que já se iniciam nas responsabilidades da advocacia, através do seu benemérito Departamento de Assistência Judiciária. Falo, pois, a futuros advogados, que de certo modo já o são. Por isso, vos falo com franqueza e também com gravidade. Juizes e advogados, formamos todos uma grande família, onde a troca de idéias não comporta subterfúgios, e nosso interesse fundamental é o mesmo: a plena preservação da ordem jurídica, não apenas na letra das leis e da Constituição, mas também no seu espírito, na sua potencialidade, na projeção das suas palavras para o futuro nosso e do nosso País. Se vos venho falar em defesa do aperfeiçoamento e da integridade do Supremo Tribunal Federal, é porque entendo que também compartilhais desse nosso dever.

De alguns anos a esta parte, está tramitando nas assembléias estaduais norte-americanas uma estranha proposta de emenda constitucional a ser submetida ao Congresso: a criação de um Tribunal da União, composto dos cinqüenta presidentes das côrtes locais, com a competência de rever as decisões da Côrte Suprema de que resultem restrições aos Podêres dos Estados. A voz mais alta que ali se levantou contra esse plano foi a do **Chief Justice Earl Warren**.

Do seu enérgico pronunciamento, em que apela para o sentimento jurídico dos advogados e juizes, em defesa de sua Côrte ameaçada, extraio estes trechos repassados de vibração: “Se nos primeiros dias da República se tivessem feito proposições desta magnitude, as vozes dos advogados daquele tempo ter-se-iam feito ou-

(21) *Do Poder Judiciário*, p. 28 (1915).

vir de um a outro extremo de nossa terra. (...) A Constituição deve ser para nós tão valiosa, hoje, como era naquela época. Se os advogados não devem ser os guardas da Constituição, em quem haveremos de confiar? (...) Há poucas disposições da Constituição que dêem maior elasticidade e permanência a êsse grande documento do que o processo de sua reforma estabelecido no art. V. (...) Se fôr usado com sabedoria, êsse artigo nos permite conservar indefinidamente a Constituição como um organismo vivo. Se, ao contrário, fôr usado de modo irracional, por um público mal informado, poderiam rapidamente ficar destruídas as bases sôbre que repousam tôdas as nossas instituições. Nenhuma outra disposição constitucional coloca maior e mais direta responsabilidade de liderança sôbre a profissão jurídica para preservação da República. Se essa liderança não fôr exercida, por timidez ou por inércia, estar-se-á abdicando a um dever solene."

Um comentador destas palavras observou que, por coincidência, um dia antes daquele discurso de Warren, a Associação Americana de Advogados havia aprovado uma resolução repudiando o mencionado projeto de emenda constitucional. ⁽²²⁾

Também vejo, com satisfação, que está aumentando o interêsse dos advogados e das Faculdades de Direito pela projetada reforma judiciária do nosso País e que o tradicional e prestigioso Instituto dos Advogados Brasileiros já condenou o injustificável aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

2) O REQUISITO DA "RELEVÂNCIA" PARA REDUÇÃO DOS ENCARGOS DO SUPREMO TRIBUNAL

I – REDUÇÃO DA COMPETÊNCIA

Redução da competência tem sido a solução geralmente preconizada para o problema da sobrecarga do Supremo Tribunal. Chegou a tornar-se um verdadeiro mito, excluindo soluções alternativas. Mas aquela fórmula significa, ao pé da letra, impedir que determinadas causas cheguem até ao Tribunal. Em outras palavras, significa desatender à conveniência pública do seu pronunciamento – que define, em última instância, o direito federal – e frustrar a expectativa dos interessados.

Nessa linha, diversas propostas têm sido feitas, com a pretensão de serem objetivas, isto é, delimitando a

(22) Alberto Becerra Sierra, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado del Mexico*, 48/548-50. (1963)

competência do Tribunal com pressupostos rigidamente estabelecidos na Constituição ⁽²³⁾. Dêsse modo, pretende-se que não haveria incerteza, nem arbítrio, na sua jurisdição. Mas essas propostas, ainda que bem intencionadas, conduzem a consequências perniciosas do ponto de vista da boa distribuição da Justiça. Vejamos algumas delas.

A) Limitação da letra a do art. 101, III

Uma das idéias antigas — parece que já abandonada — é a supressão dos recursos extraordinários pela letra a do art. 101, III, da C. F., quando se tratar de violação de lei federal ordinária. Por ela, entretanto, questões de maior importância, por suas implicações práticas e teóricas, ficariam subtraídas ao conhecimento do Supremo Tribunal. Se, por exemplo, uma lei fôsse aplicada contra sua própria letra, por alguns tribunais, sem divergência entre eles, estaria o Supremo Tribunal impedido de intervir. Por outro lado, aguardar até que houvesse decisão divergente poderia retardar demasiadamente o pronunciamento do Supremo Tribunal, quando as necessidades do comércio jurídico, em muitos casos, impõem que se tenha sua opinião quanto antes. Que dizer, então, daqueles casos especialíssimos, de grande urgência pública, em que a Córte Suprema dos Estados Unidos ⁽²⁴⁾ está autorizada a avocar o julgamento de questões ainda pendentes nos tribunais federais de apelação?

B) Uso prévio de ação rescisória

Ainda quanto aos recursos extraordinários, pela letra a, subordiná-los ao uso prévio de ação rescisória é solução que apresenta, pelo menos, quatro inconveniências de monta:

I. Encarece o processo, favorecendo as partes abastadas em prejuízo das mais modestas.

II. Retarda o pronunciamento do Supremo Tribunal, porque os outros tribunais, normalmente, são morosos no julgamento das ações rescisórias, que dependem de quorum numeroso.

III. Agrava o generalizado acúmulo de serviço dos outros tribunais, pelo inevitável e volumoso aumento das ações rescisórias.

(23) Veja-se: Ministério da Justiça, *Reforma Constitucional* (1956).

(24) Ver 28 U.S.C., §§ 1.254, 2.101, e. Dispõe o Reg.mento da Córte, na Regra n.º 20: *A writ of certiorari to review a case pending in a court of appeals, before judgement is given in such court, will be granted only upon a showing that the case is of such imperative public importance as to justify the deviation from normal appellate process and to require immediate settlement in this court.*

IV. Deixa longo tempo as partes em suspenso, por ser de cinco anos a decadência do direito de propor ação rescisória.

C) Separação entre matéria legal e constitucional

Inovação recentíssima ⁽²⁵⁾, sustentada como salvadora, separa os recursos extraordinários em duas categorias: os que versem matéria de lei ordinária e os que focalizem matéria constitucional. Os primeiros seriam julgados por outro ou outros tribunais federais. Somente os segundos caberiam ao Supremo Tribunal.

Pelo menos cinco sérios inconvenientes resultariam desse esquema:

I. Submeteria os tribunais dos Estados a um ou mais tribunais federais colocados abaixo do Supremo Tribunal, o que diminuiria o seu status, como foi demonstrado no estudo do Supremo Tribunal sobre a reforma judiciária ⁽²⁶⁾.

II. Pela freqüente dúvida sobre se uma decisão envolve apenas matéria de lei ou também matéria constitucional, obrigaria muitas vezes o advogado a interpor dois recursos extraordinários simultâneos, no mesmo processo, para evitar o risco de perder a causa pelo mau enquadramento da questão.

III. Pelo motivo exposto no inciso II, provocaria duplicação de julgamentos da mesma causa (pelo Supremo Tribunal e pelo que devesse conhecer de recurso extraordinário sobre matéria de lei ordinária), complicando desnecessariamente o processo. Pela mesma razão, não seriam aliviados, na medida desejada, os encargos do Supremo Tribunal, que teria de resolver essa preliminar da natureza legal ou constitucional dos recursos.

IV. O tribunal federal, que devesse julgar recursos extraordinários sobre matéria de lei ordinária, levaria muito tempo para ter sua própria jurisprudência, ao passo que o Supremo Tribunal já conta com uma tradição de 75 anos.

V. O Supremo Tribunal sofreria um esvaziamento desnecessário e desastroso, no que respeita aos julgamentos de mérito das causas, pois as propostas aqui referidas não se basearam em levantamento estatístico, que seria imprescindível. Elas retirariam do Supremo Tribunal cerca de 94% dos processos que julga presen-

(25) José Afonso da Silva, *Do Recurso Extraordinário*, p. 456, 458 (1963); Projeto da Ordem dos Advogados do Brasil (1963); José Frederico Marques, artigo no *Estado de São Paulo* (1964); Projeto do Instituto de Direito Público da F.G.V. (1965).

(26) S.T.F., *Reforma Judiciária*, p. 9 (1965).

tamente. Esta consequência despertaria certamente suspeição sobre a proposta que o Governo encaminhasse ao Congresso.

II — CRIAÇÃO DE OUTRA TURMA

O aumento do número das Turmas do Supremo Tribunal, também sugerido, daria resultados ilusórios. Se as Turmas viessem a ter competência separada e exclusiva, o Tribunal decidiria, quase sempre, por uma fração dos seus juizes, e não pela totalidade. Isto seria um mal, que a nossa própria experiência comprova, como também a experiência oposta da Corte Suprema dos Estados Unidos, que só funciona em tribunal pleno. Também dificilmente seria equitativa a divisão da carga de trabalho das Turmas, além de surgirem frequentes conflitos de competência. Foi o que se verificou no Tribunal Federal Constitucional alemão, como se vê de um estudo do Prof. Edward McWhinney. ⁽²⁷⁾

Se, de outro lado, as Turmas tivessem competência conjunta (como é a situação atual do Supremo Tribunal), a existência de mais Turmas aumentaria a possibilidade de divergência. Continuará a ser necessário um novo recurso, como há hoje (embargos ou revista), para o Tribunal Pleno, a fim de solucionar a divergência. Teríamos, assim, um autêntico círculo vicioso.

Frankfurter, comentando uma proposta de aumento dos juizes da Corte Suprema para sua divisão em turmas, afirmou que isto seria fatal para a instituição: *either of these devices would be fatal for the special functions of the Supreme Court.* ⁽²⁸⁾

III — VANTAGENS DE UM SISTEMA FLEXÍVEL

Como se vê, qualquer critério rígido de redução da competência do Supremo Tribunal, ou de divisão interna da sua competência entre as Turmas, conduziria a resultados lamentáveis, ou frustratórios, ou contraproducentes.

Nos Estados Unidos, sempre malograram as tentativas de dar remédio à sobrecarga da Corte Suprema por critérios mecânicos. Relembro ainda o testemunho de Frankfurter: "nenhuma proposta para se restringir o poder da Corte Suprema sobre a legislação foi jamais adotada. O criterioso exercício desse poder, por mais

(27) *Harvard Law Review*, v. 75, p. 5 (1961)

(28) *Encyclopaedia of the Social Sciences*, v. 14, p. 479. Sobre o assunto, tive ocasião de proferir outra palestra: *Supremo Tribunal: A Questão do Número de Juizes*.

refinada que seja a sua discriminação, não pode ser garantido por nenhum expediente mecânico" (by any mechanical device). (29)

O problema realmente não é simples. Se o fôsse, há mais tempo teria sido solucionado, pois o Tribunal e os nossos melhores juristas sobre ele têm meditado longamente. Além de medidas parciais, de alcance reduzido, só ultimamente o próprio Tribunal tomou providências mais arrojadas. Sirva de exemplo a **Súmula** de sua jurisprudência predominante, (30) de considerável proveito, apesar da incompreensão de uns poucos juristas sobre seu verdadeiro significado.

Com a agravação do acúmulo de serviço do Supremo Tribunal, que se acentuou nos últimos anos, conviria adotar um esquema diferente dos que têm sido sugeridos, isto é, um **critério flexível** de redução dos seus encargos, como se fez nos Estados Unidos.

Essa flexibilidade deve ser entendida sob dois aspectos distintos: de um lado, redução parcial da competência propriamente dita; de outro, alívio dos encargos, mas sem mutilação da sua competência.

A) Redução parcial da competência

Quanto ao primeiro aspecto, o estudo oferecido ao Sr. Ministro da Justiça pelo Supremo Tribunal propõe quatro medidas, cujas desvantagens são mínimas, em comparação com a utilidade da efetiva diminuição do trabalho do Tribunal. Foram estas as suas sugestões:

I. Limitar os recursos extraordinários trabalhistas à matéria constitucional, ficando com o Tribunal Superior do Trabalho a tarefa de uniformizar a jurisprudência dos Tribunais Regionais quanto à interpretação das leis. O desfôgo resultante seria substancial e a inconveniência da proposta ficaria restrita aos casos em que houvesse dúvida sobre a natureza legal ou constitucional da questão. De qualquer modo, somente ao Supremo Tribunal, e não a dois tribunais diferentes, caberia resolver tais controvérsias.

II. Reduzir a quase nada os recursos extraordinários nas causas de alçada (julgadas em definitivo pelo juiz de primeira instância) e nas execuções trabalhistas. Para isso, criar-se-ia um mecanismo satisfatório para as partes e que só permitiria subir ao Supremo Tribunal um ou outro de tais recursos (art. 101, § 1.º, do antepro-

(29) Ob. cit., p. 480.

(30) Publicada em março de 1964, consoante emenda regimental de 28.8.63.

jeto do S.T.F.).⁽³¹⁾ A pouca importância da grande maioria dessas causas — em que se funda a eliminação do recurso ordinário para o Tribunal próprio — justifica, por si mesma, essa quase completa supressão do recurso extraordinário.

III. Admitir recurso de mandado de segurança para o Supremo Tribunal somente quando se discutisse questões de direito federal. Ficariam, desse modo, excluídos os numerosos casos em que atualmente só se discute direito estadual e municipal, matéria que, em princípio, não pertence ao Supremo Tribunal.

IV. Retirar do Supremo Tribunal o julgamento, em segunda instância, dos crimes políticos, pois, em princípio, não lhe cabe apreciar a prova em grau de recurso.

B) Requisito da relevância

O outro aspecto da flexibilidade da solução sugerida pelo Supremo Tribunal consiste em deixar ao seu ponderado critério, mediante um requisito novo, a admissibilidade dos recursos extraordinários (os agravos estão na mesma chave) e dos recursos de mandado de segurança. Essa medida pode significar a solução definitiva do problema, porque, dos 7.849 feitos julgados em 1964, cerca de 6.500 pertenciam ao conjunto daquelas três classes.

Para aliviar o fardo correspondente a tais processos, pela verificação prévia da sua relevância, o Supremo Tribunal não sugeriu uma solução artificial, ou que ele próprio houvesse imaginado. Inspirou-se na experiência da Corte Suprema dos Estados Unidos, consoante a reforma ali realizada, em 1925, por sugestão dos próprios Ministros.

Nas palavras de Stern e Gressman, “qualquer tipo de questão que chegue à Corte Suprema sofre um processo preliminar de triagem e somente sobrevive naqueles casos que a Corte considera suficientemente importantes ou significativos (*important or meritorious*) para justificar uma nova revisão”.⁽³²⁾ É, aliás, o que preconiza o Prof. McWhinney, para o Tribunal alemão, no estudo citado anteriormente.

Esta é, para nós, uma solução realmente inovadora: exigir que seja de **alta relevância a questão federal suscitada**, para se admitir recurso de mandado de segurança ou recurso extraordinário (mantidos os demais requisitos hoje existentes). Ainda que estes outros estivessem

(31) “O recurso extraordinário contra decisão definitiva de primeira instância, ou de julz singular, será admitido por um órgão coletivo do tribunal competente, ou do respectivo Tribunal Superior, sendo irrecorrível a decisão que lhe negar seguimento.”

(32) *Supreme Court Practice*, 3.ª ed., p. 16 (1962).

presentes, o recurso não seria admitido, quando a questão de direito federal focalizada não fôsse de alta relevância.

Esta válvula não somente reduziria o serviço do Supremo Tribunal a proporções exequíveis, como daria melhor teor doutrinário às suas decisões, em correspondência com sua posição de Tribunal de cúpula.

C) Noção da relevância

Entretanto, o requisito suplementar da alta relevância, para flexibilizar as atribuições do Tribunal, de uma parte, não tem sido bem compreendido, e, de outra, tem sido considerado, por alguns, demasiadamente impreciso e, portanto, subjetivo.

Em que consiste a alta relevância da questão de direito federal? Uma definição rigorosa seria impossível, mas alguns exemplos ajudarão a compreender o problema.

Antes de tudo, a relevância, para êsse efeito, será apurada especialmente do ponto de vista do interesse público. Em princípio, qualquer problema de aplicação da lei é de interesse público. Mas, na prática, muitas questões têm repercussão limitada às partes, ou a pequeno número de casos, e há problemas legais cujas consequências são muito reduzidas, mesmo para as partes, servindo antes como pretexto para manobras protelatórias ou que visam a subtrair o mérito do litúgio ao direito aplicável. Muitas controvérsias sobre o direito processual estão compreendidas nesta última hipótese.

Já temos, portanto, um primeiro balizamento: o interesse público da decisão a ser tomada, ou melhor, o seu reflexo além do exclusivo interesse das partes litigantes. Seria impraticável dizer *a priori* quais sejam essas questões, mas alguns novos esclarecimentos tornarão a idéia mais acessível.

As questões constitucionais, por exemplo, são de alta relevância, porque está em discussão o direito fundamental do País. Mas podem apresentar-se sem relêvo, se a causa puder ser decidida por outras razões jurídicas, sem que seja necessário enfrentar a controvérsia constitucional. De outro lado, questões de natureza puramente legal, versando, por exemplo, sobre as atribuições de autoridades de nível elevado, ou que lidam com interesses de amplas coletividades, são de alta relevância, porque delas resulta a regularidade dos atos que praticarem. Isso explica, em parte, por que, nos Estados Unidos, a

percentagem de admissão dos recursos do Estado (pelo **Solicitor General**) tem sido bem maior que a dos recursos entre particulares. Esses recursos, além de interpostos com mais cautela e propriedade, têm como pressuposto problemas de ordem pública. ⁽³³⁾

Vejam os outros exemplos. A definição de um instituto tributário — que interesse a centenas e milhares de pessoas — atende ao requisito da relevância. Tem o mesmo caráter a interpretação de uma lei que abranja extensa categoria de funcionários públicos. De igual modo, uma norma legal que, aplicada de uma forma e não de outra, possa afetar fundamentalmente todo um ramo da produção ou do comércio. O mesmo se dirá do dissídio jurisprudencial em torno de uma lei de aplicação freqüente (como a de locação). Deixará, porém, essa questão de ter relêvo, se a interpretação razoável da lei fôr contrariada apenas por uma ou outra decisão isolada, que não chegue a configurar uma corrente jurisprudencial.

Nos precedentes que o Tribunal fôsse formando, as partes encontrariam numerosos exemplos para bem discernir o pressuposto da relevância e, dentro de algum tempo, as incertezas estariam reduzidas ao mínimo.

O *interesse público* da *controvérsia* é, assim, o índice mais seguro para se determinar a relevância da questão de direito federal suscitada: “Sem dúvida, o conceito de importância está relacionado com a importância das questões para o público, em contraste com a sua importância para as partes interessadas”. ⁽³⁴⁾

Se a questão, segundo tais critérios, não fôr considerada relevante, nem por isso haverá denegação de justiça, porque já terá sido julgada por outro Tribunal, prevalecendo sua decisão, sem comprometer a opinião do Supremo Tribunal. Daí resulta, evidentemente, maior prestígio para os outros tribunais.

D) O falso problema do subjetivismo

Dir-se-á, entretanto, que, multiplicando-se, embora, os casos ilustrativos, restariam sempre diretivas de algum modo vagas, ou de sentido variável, que podem recair no puro subjetivismo. Tal seria, por exemplo, a noção de interesse público.

A objeção, em parte, procede, mas ela significa apenas que não há solução ótima para o problema das atribuições de um tribunal da natureza do Supremo Tri-

(33) Stern e Gressmann, ob. cit., p. 121.

(34) Stern e Gressmann, ob. cit., p. 137.

bunal ou da Côrte Suprema. Teremos de nos contentar com as soluções mais razoáveis, que tenham menos defeitos, ou defeitos menos danosos.

Como quer que seja, a dose de subjetivismo, que a noção de relevância poria na jurisdição do Supremo Tribunal, seria infinitamente menor que o subjetivismo inerente à competência dos poderes Executivo e Legislativo. Os juizes terão sempre de apreciar razões jurídicas. Por mais flexíveis que sejam, nunca darão lugar à imensa discricção dos outros poderes, que atuam, normalmente, por considerações políticas, de oportunidade ou conveniência. Afinal, o Judiciário também é um poder do Estado.

Se encararmos o problema sob outro ângulo, veremos que não há critério algum, por mais rígido e objetivo, que elimine totalmente o subjetivismo nas decisões judiciais. A **ponderação** é inerente à função de julgar, que consiste em pesar as razões de um e de outro lado.

Vejamos a situação atual. A jurisdição do Supremo Tribunal é considerada rígida, isto é, objetiva. Entretanto, além de já ter sido ampliada ou restringida por via de interpretação, diversas diretivas foram por êle estabelecidas, e prestigiadas pela tradição, as quais desmentem essa presumida objetividade.

Tome-se, por exemplo, o problema de saber se tal ou qual decisão de outro tribunal **interpretou** a lei, ou **violou** a lei, para não admitir o recurso extraordinário no primeiro caso e dêle conhecer no segundo (regra há muito adotada pelo Supremo Tribunal). Essa distinção, em muitos casos, depende somente do critério, discernimento, prudência e tirocínio dos juizes. E estas condições hão de ser presumidas nas pessoas que chegam a ter assento no Supremo Tribunal, por se terem distinguido na própria Justiça ou em outras atividades públicas.

Do mesmo modo, depende do critério do Tribunal o conceito de erro enorme, ou "erro conspícuo", defendido com ardor pelo Ministro Orosimbo Nonato, em sua fulgurante judicatura, para o fim de possibilitar o conhecimento do recurso extraordinário. É igualmente sutil em muitos casos a diferenciação, para o mesmo efeito, entre exame de prova e qualificação da prova. Observa François Gorphe que a própria "demarcação do fato e do direito (...) continua na prática indecisa e flutuante sobre muitos pontos, como se vê das hesitações e variações da jurisprudência". (35)

(35) *Les Décisions de Justice*, p. 82-83 (1952).

Ser ou não ser uma lei **manifestamente** inconstitucional também é questão de discernimento, que pode variar de um para outro jurista, como de um poder para outro. Cabe igual reparo quanto à noção de **liquidez** e **certeza** do direito, que é pressuposto da admissibilidade do mandado de segurança. E até hoje não foi definido de maneira inequívoca o cabimento de recurso extraordinário contra decisão que julga imprecendente ação rescisória fundada em violação de lei.

Quanta margem de incerteza subsiste na aplicação, pelo Judiciário, do princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei! É a concepção fundamental de direito adquirido, que os juristas ainda não conseguiram colocar em termos indiscutíveis? O instituto, igualmente fundamental, da coisa julgada — sobretudo quando abrange a premissa necessária da conclusão — não é ainda uma fonte de perplexidade? E haverá emaranhado maior que as regras de hermenêutica, onde, com certo exagêro, se pode dizer que é quase um proverbial, onde se encontra tudo?

Outros exemplos numerosíssimos, da experiência quotidiana do Supremo Tribunal, dos outros tribunais e dos juízes de primeira instância, já se incorporaram de tal modo aos hábitos judiciários, que nem nos apercebemos de que poderiam dar lugar à mesma censura de subjetivismo.

A verdade, porém, é que tal censura seria injusta. Esse subjetivismo é quase sempre um falso problema, pois o ato de julgar é, por definição, inseparável da idéia de discernimento, critério, bom senso, que sempre contém larga margem de subjetivismo. Que dizer, então, da concepção do justo, de que nenhum bom julgador pode abrir mão? Como dizia Cardozo, “podemos tentar ver as coisas tão objetivamente quanto quisermos. Não obstante, nunca as podemos ver senão com os nossos próprios olhos”. (36)

Um arguto jurista, escrevendo em honra de François Geny sobre a natureza do julgamento judiciário, citou observações de outros autores e afirmou: “É verdadeiro, rigorosamente verdadeiro, que o juiz emprega todos os esforços para escolher as categorias ou conceitos em que possa enquadrar o caso em julgamento, a fim de produzir o que ele considera um resultado justo, ou antes (para prevenir qualquer confusão em matéria de moral), um resultado apropriado”. (37)

(36) Benjamin N. Cardozo, *The Nature of the Judicial Process*, p. 13 (ed. Yale, 1960).

(37) Joseph C. Hutcheson Junior, “O Julgamento Intuitivo”, *Revista Forense*, 82/53, 59.

A noção da alta relevância da questão de direito federal, para resolver o problema do acúmulo de serviço do Supremo Tribunal, seria, pois, quanto à pecha de subjetivismo, apenas um outro aspecto de um problema inerente ao exercício da judicatura. E veremos, adiante, que os receios a êsse respeito podem ser facilmente dissipados.

E) A técnica do contrapêso

Para atenuar o que alguns chamariam *essas inconveniências*, que são antes peculiaridades da função de julgar, o que se há de buscar não é um sistema automático ou mecânico, que as impossibilite, porque isto seria ilusório. O que se há de buscar são os diversos tipos de contrapêso, que garantam a efetiva preponderância do interesse público, pela mais exata aplicação da lei e dos seus princípios aos casos submetidos a julgamento.

Um desses contrapesos tem sido, tradicionalmente, o sistema de recursos. No plano abstrato, a decisão inferior pode ser mais acertada que a superior, mas a legislação de todos os países presume que a superior seja mais acertada. Sem essa presunção, cuja margem de irrealidade tem de ser suportada, não poderia existir o Poder Judiciário, como é organizado em tôda parte, nem o sistema de recurso hierárquico na esfera administrativa.

E os recursos admissíveis não de parar na autoridade ou Tribunal mais elevado, por ser impossível estabelecer uma escala infinita de revisões. As necessidades do comércio jurídico exigem que, em certo momento, as demandas estejam julgadas em definitivo.

Haverá, entretanto, contrapêso na apreciação da relevância para admissão de recursos pelo Supremo Tribunal, cujas decisões são irrecorríveis? Se não houvesse, teríamos de caminhar para o absurdo: ou o Tribunal, supercongestionado, ficaria impossibilitado de funcionar adequadamente, e institucionalizaríamos a denegação de justiça; ou teria de ser extinto, prevalecendo como definitivas as decisões dos outros tribunais, e para êles seria transferida a margem de subjetivismo que somente ao Supremo Tribunal se negaria.

Mas tais contrapesos realmente existem, e neste ponto é ainda a experiência da Côrte Suprema dos Estados Unidos que mais nos socorre. Vejamos, por brevidade, apenas dois: a adequada apresentação da questão federal relevante, e o número de votos necessários ao reconhecimento dessa relevância pelo Tribunal.

Quanto ao primeiro, pode-se estabelecer, no Regimento do Tribunal, disciplina mais rigorosa para a formulação dos recursos. Pode ser exigido, como na Côrte Suprema, que o advogado enuncie, sucintamente, a **questão federal** focalizada e justifique a sua relevância, também de modo sucinto, sem repetição, deixando a **argumentação** — com ampla liberdade individual — para outro capítulo do arrazoado. A parte contrária procurará demonstrar que a questão federal foi mal equacionada ou é destituída de relevância. O Tribunal, portanto, já não decidirá no terreno do puro arbítrio, mas diante de razões contrapostas, que lhe permitem melhor apreciar o requisito da relevância.

Quem examinar os memoriais apresentados à Côrte Suprema, de acôrdo com o padrão regimental, verá que, na maioria dos casos, a importância do recurso, para ser ou não admitido, pode ser facilmente verificada. Esses **briefs** contêm um pequeno capítulo, quase sempre de poucas linhas, em que o advogado tem de isolar, de modo preciso, articuladamente, as questões de direito federal focalizadas no pedido, justificando, em outro capítulo, também breve, ou precedido de um resumo, a conveniência e propriedade do seu julgamento pela Côrte. Quase sempre, bastará ler o enunciado das **questions presented** para se aferir da sua relevância, pois elas têm de enquadrar o caso específico submetido a julgamento.

Entre nós, embora ainda não haja qualquer obrigatoriedade a esse respeito, os arrazoados dos bons advogados já permitiriam formar, de imediato, juízo seguro sobre essa relevância. Exigir dos advogados que assim não procedem maior rigor na formulação dos recursos será, por outro lado, um meio indireto de selecionar os profissionais que pleiteiam perante o Supremo Tribunal, com inestimável vantagem para a Justiça e para o adiantamento da nossa cultura jurídica.

Outro contrapêso, ainda mais efetivo, existe na Côrte Suprema dos Estados Unidos: bastam quatro votos (excepcionalmente, três) para que o recurso seja admitido à discussão oral e julgamento. Esses quatro votos, que são minoria no total de nove, correspondem à maioria do **quorum mínimo**, que é de seis juízes.

A admissão do recurso é, portanto, um privilégio da minoria, como se lê em Stern e Gressnan: "Em raras ocasiões — como quando somente seis ou sete juízes estão presentes ou são desimpedidos —, a regra é abrangida algumas vezes, mas não invariavelmente, para permitir a concessão do **certiorari** pelo voto de apenas

três juízes. Também tem havido casos em que, sustentada vigorosamente a concessão do *certiorari* por dois ou três juízes, os demais, em número suficiente, concordam com a concessão, a despeito de sua opinião em contrário.” (38)

Entre nós, embora por outro caminho, já é a minoria quem decide se o recurso extraordinário deve ser apreciado pelo Supremo Tribunal. Basta que dêle conheça a Turma, para que a parte vencida possa levar o caso ao Tribunal Pleno, por meio de embargos. Como a Turma decide por maioria, se estiverem presentes seus cinco juízes, bastarão três votos para que se admita e julgue o recurso na Turma e, depois, no Pleno. Quando a Turma, excepcionalmente, funcionar com três juízes, dois votos serão suficientes. Portanto, a minoria de três juízes (por vezes, dois) tem a prerrogativa de fazer apreciar a causa pelo Supremo Tribunal.

Este sistema, que — repetimos — é o vigente, poderia ser mantido na verificação do requisito da relevância, quer o caso fôsse apresentado à Turma, quer ao Plenário. Simples norma regimental poderia regular a matéria, dispondo que três votos seriam suficientes para êsse efeito, garantindo o julgamento do recurso sob os demais aspectos preliminares ou de mérito.

Admitindo-se, apenas para argumentar, o **descritério** da maioria do Tribunal, seria difícil imaginar que nem três juízes, no total de onze, tivessem o critério necessário para fazer chegar ao Tribunal uma causa que fôsse realmente relevante.

Vê-se, pois, que o mecanismo proposto reduz ao mínimo o receado perigo do subjetivismo, que, de resto, repetimos, é um falso problema.

F) O método da “Súmula”

Finalmente, um dos meios mais seguros para reduzir a imprecisão do requisito da relevância poderia ser o registro periódico das questões jurídicas que não mais seriam relevantes no entendimento do Tribunal. Êste, afinal, já é o método utilizado por êle com a **Súmula** de sua jurisprudência predominante, que só será alterada quando a parte trazer novas razões realmente convincentes.

A êsse respeito, assim me manifestei em outro trabalho: “O que na verdade assoberba os tribunais, prejudicando o acurado exame dos temas difíceis, são os casos

(38) Ob. cit., p. 175. Os quatro votos têm sido suficientes, não só nos casos de *certiorari*, como nos de *appeal* (ob. cit., p. 174), que são os dois canais da competência de recurso da Corte.

que se multiplicam, seriadamente, como se houvesse uma fábrica montada para fazer dos juizes estivadores. (...) Esses casos, pela frequência com que se reproduzem, ficam despojados de importância jurídica, e não justificam perda de tempo (uma vez definida a orientação do Tribunal). (...) Não temos a prerrogativa de escolher os casos de relevância jurídica, mas poderíamos alcançar, indiretamente, resultados comparáveis. (...) Foi dessa maneira (...) que nasceu a **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal.**" (39)

Observou, além disso, a Comissão do Instituto dos Advogados Brasileiros que a condição de se tratar de **matéria relevante** já era exigida, em lei anterior, para conhecimento de embargos pelo Supremo Tribunal. De fato, o art. 9.º, § 1.º, do Decreto n.º 20.106, de 13-6-31, assim dispunha: "... os embargos ... serão admitidos ... somente quando ... o Tribunal os considerar relevantes para tal efeito". Esse mesmo decreto, no art. 11, § 3.º, também dispunha que o relator somente admitiria reiteração de **habeas corpus**, "atendendo à **relevância da matéria** ou a novos documentos ou alegações". E o art. 24 do nosso Regimento, consoante emenda de 28-8-63, permite à Turma, ou ao relator, submeter o recurso extraordinário, ou o agravo, diretamente ao julgamento do Plenário, quando se tratar de **matéria constitucional**, quando houver dissídio no Tribunal, ou "quando houver **relevante questão de direito** envolvida no processo".

Vê-se, portanto, que, com ou sem reforma constitucional, providências diretas ou indiretas foram sendo impostas pela força natural da realidade. Permitam-me repetir a frase de Destouches, que já se tornou proverbial: **Chassez le naturel, il revient au galop.**

IV — CONFIANÇA NA JUSTIÇA

As observações precedentes evidenciam que, afastado por inconveniente ou desastroso qualquer sistema rígido de redução dos encargos do Supremo Tribunal, pode ser adotado, com as melhores expectativas, o sistema flexível sugerido pelo próprio Tribunal. Sob outra forma, ele já foi testado, com êxito, nos Estados Unidos.

Os argumentos em contrário não são tão fortes que impeçam o Governo e o Congresso de fazerem a experiência. Uma reforma judiciária bem intencionada não pode deixar de confiar nos juizes, especialmente quando integram o mais alto Tribunal do País.

Ninguém, entre nós, criticou o Supremo Tribunal com mais energia do que Rui Barbosa, e ninguém o

(39) *Atualidade do Supremo Tribunal*, palestra publicada em várias revistas (R. F., 208/15; R. T., 349/623; *Justitia*, 47/158, etc.).

exalçou com maior poder de convicção. “A censura dos indivíduos — dizia — é o meu direito. A defesa da instituição, o meu dever.” E quase ao fim da vida lavrou a sua sentença: “No Supremo Tribunal temos tido a mais bem sucedida instituição dêste regime, embora diste ainda muito do original norte-americano.”

Estas palavras consagradoras foram recordadas, numa grande homenagem do Supremo Tribunal a Rui Barbosa, pelo eminente advogado Dario de Almeida Magalhães, que assim se dirigiu aos seus juizes: “Árbitros entre os poderes, sob a Constituição, continuais a ser os árbitros da vossa competência; os guardas que ninguém guarda, senão a vossa própria consciência, os advogados, que vos devemos a colaboração da crítica leal, e a opinião pública, que, nos regimes livres, a todos vigia e a todos pede contas. Sem a investidura de um mandato popular direto, representais o órgão, por excelência, de defesa da democracia, sobranceiro às correntes e às facções, para proteger os direitos da minoria, contra o arbítrio da maioria.”⁽⁴⁰⁾

É sem dúvida nenhuma a idéia da limitação de poderes que justifica, política e filosoficamente, uma instituição como o Supremo Tribunal, para que se tornem efetivas as restrições estabelecidas pela Constituição, pois em nosso regime nem mesmo a maioria dispõe de autoridade absoluta.

Enfrentando magnas controvérsias, de efeito polarizador, é impossível evitar que periodicamente o Supremo Tribunal seja, êle próprio, objeto de controvérsia. Por idêntico motivo, nenhum outro tribunal, no curso de sua existência, tem sido mais combatido que a Corte Suprema dos Estados Unidos. Aliviada a incompreensão, ela sobrevive às investidas e nenhum outro tribunal no mundo desfruta de tão alto prestígio.

Com tôdas as deficiências que possa ter a instituição, que também é humana, a lição de sua experiência é que se deve confiar nos juizes independentes, porque ainda não se descobriu meio mais eficaz de conciliar a busca de soluções para os problemas da coletividade com a preservação das liberdades e direitos individuais. Nas palavras de um conceituado jurista-filósofo, que bem se aplicam a nós, “em um vasto país, de população heterogênea, com problemas regionais amplamente diversificados, a organização da sociedade por tal modo é o fundamento mais seguro para as esperanças da democracia”.⁽⁴¹⁾

(40) *Revista Forense*, 128/275, 283 (1950).

(41) Eugene V. Rostow. *The Sovereign Prerogative: the Supreme Court and the Quest for Law*, p. 156 (ed. Yale, 1963.)

O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS

Rafael Hage

1.º — O PROBLEMA DA COMPETÊNCIA

1 — O legislador Constituinte de 1946, aperfeiçoando o nosso ordenamento jurídico, além de manter a autonomia municipal na categoria de **princípio** constitucional, integrante do elenco dos sete princípios constitucionais enumerados no texto da Constituição (art. 7.º, inciso VII, letra e), acrescentou-lhe o atributo da **garantia**, que faltava.

Já não é a autonomia municipal, desde 1934, um conceito impreciso, objetivamente deslimitado ou desprovido de conteúdo normativo, nem cuja extensão fique ao arbítrio do legislador ordinário. Não mais a vaga fórmula do "peculiar interesse", doutrinária ou jurisprudencialmente fixado, é o que presentemente caracteriza a natureza jurídica da autonomia conferida a êsses entes políticos de direito público interno.

Ela tem agora elementos integrativos nítidos e exatos, cujo reconhecimento independe da hermenêutica judicial ou da opinião dos doutôres; está plenamente configurada na lei.

Não só a Lei Maior conservou-lhe a qualidade de **princípio constitucional**, cuja violação pelos Estados pode conduzir à **intervenção federal**, mas ainda a **assegura** pelos meios enumerados no art. 28, a saber: a eleição do Prefeito e dos

Vereadores e "a administração própria", no que concerne ao seu peculiar interesse e, **especialmente,**

"a) — à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas;

b) — à **organização dos serviços públicos locais**".

Lei, ou ato, que infrinja, de qualquer modo, um de tais elementos, onde assenta o **princípio da autonomia municipal**, é insanavelmente imprestável, padece da mais corrosiva das nulidades, que é a decorrente da incompatibilidade com a norma fundamental do nosso sistema jurídico-político.

Coroando tudo isso, o Constituinte de 1946 introduziu a novidade da **ação direta** de declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato atentatório da autonomia municipal, perante o Supremo Tribunal Federal e através do Procurador-Geral da República, objetivando a **suspensão** do ato argüido de inconstitucionalidade, pelo Congresso, ou, se isto não fôr bastante para restaurar a normalidade no Estado, a **intervenção federal**.

E aí está, em forma sem simile no passado nem noutros sistemas jurídico-políticos, a efetiva garantia de respeito à autonomia dos Municípios brasileiros.

Estamos assim em presença de um direito provido de inderrogáveis fundamentos constitucionais. Decompondo-o segundo critérios estritamente jurídicos, em trabalho especializado, esclarece o professor J. H. Meireles Teixeira que êsse direito à autonomia, uma vez constitucionalmente atribuído aos Municípios, assume desde logo a natureza de verdadeiro **direito público subjetivo**, oponível ao próprio Estado e daí o caráter de inconstitucionalidade das leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência. (J. H. Meireles Teixeira, "O Estatuto dos Funcionários e a Autonomia Municipal", S. Paulo, 1947, pág. 48.) De fato.

Foi dado o grande passo à frente no sentido de tutelar a incolumidade do poder local na esfera de suas atribuições próprias, quando instituímos uma autoridade dotada de competência privativa para denunciar, mediante ação direta, a inconstitucionalidade de ato infringente da autonomia municipal, perante o Supremo Tribunal Federal. Incumbindo especificamente dessa alta missão ao Procurador-Geral da

República, o regime jurídico de 1946 inovou de maneira eficaz, no que concerne à defesa instantânea das prerrogativas dos Municípios.

É êsse, aliás, caso único, em nosso Direito, de **declaração direta** de inconstitucionalidade de lei, que exprime uma notável conquista de nossa evolução política. (Cfr. Alfredo Buzaid, "Da Ação Direta da Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro", S. Paulo, 1958, pág. 113.)

2 — A autonomia dos Municípios está **assegurada** pelo texto constitucional que primeiramente a converteu em **princípio**, e em seguida lhe fixou os dois elementos **configuradores**, **um dos quais é a administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à organização dos serviços públicos locais.**

A auto-administração, no que respeita ao "peculiar interesse" municipal, portanto, já não se acha dependente da interpretação, mais ou menos subjetiva, dos doutores e juízes, que inferiorizou o ente municipal, sobretudo no regime constitucional anterior a 1934. Essa "administração própria" outrora asfixiada por um "peculiar interesse", que ao cabo quase nada exprimiu e deu margem aos maiores abusos naquela época, passou a ficar objetivamente garantida através de uma vigorosa competência em matéria tributária e de **organização dos serviços públicos**. Todos os interesses **locais** ficam, assim, debaixo da jurisdição imediata e exclusiva do Município, conforme a vontade manifesta do Constituinte de 1946.

Nenhum serviço público de interesse predominantemente comunal pode escapar ao contrôlo do Município — eis a regra absoluta que decorre dos novos textos constitucionais.

Ou isso acontece, ou lhe estaremos infringindo a autonomia, cuja natureza se robusteceu, tornando-se amparado por ação específica o **princípio constitucional**, inseparável da estrutura e da mecânica do regime republicano.

3 — A valorização que inegavelmente se deu do ente político municipal e o revigoramento de sua esfera de competência administrativa autorizam a afirmativa de que nenhum serviço público local pode escapar à sua organização **pelo Município.**

Só este exercerá tais atribuições. E, nas palavras de uma autoridade no assunto, "quem diz organizar diz, evidentemente, estabelecer as condições de bom funcionamento, aplicando os meios aptos a torná-las efetivas e fazê-las respeitar na órbita dos interesses predominantemente locais". (J. H. Meireles Teixeira, "A Competência Municipal na Regulamentação dos Serviços Públicos Concedidos", S. Paulo, 1948.)

A autonomia administrativa, em tanta maneira assegurada pela Constituição aos Municípios, é absolutamente inconciliável com a simultânea ou exclusiva gestão estadual de serviços que integram os fins institucionais do ente público municipal. Uma atuação expulsa a outra, por incompatíveis, em face do texto da Lei Maior. Ou a autonomia dos Municípios continuaria sendo uma inferência, uma ilação mais ou menos conjectural, uma concessão enfim do legislador estadual, e nesta hipótese, obviamente inaceitável, os serviços públicos locais (todos eles, alguns, ou um apenas dentre eles) poderiam ser **também** administrados ou **só** administrados pelo Estado. Ou a autonomia municipal existe, está perfeitamente definida e assegurada na Constituição, e neste caso, que é o único verdadeiro, os serviços públicos de interesse predominante da comunidade municipal — quaisquer que eles sejam — **sómente pelo Município podem ser administrados**.

Não podemos logicamente, em presença da técnica usada pelo legislador constituinte, excogitar uma terceira posição. Administração própria, diz Themistocles Cavalcanti, ao interpretar o art. 28 da Constituição Federal, "**administração própria exclui a interferência de outro poder na execução dos serviços próprios à entidade autônoma**". Corretíssimo. **Outro poder** seria necessariamente um dos dois restantes na estrutura republicana: o federal e o estadual.

Essa **exclusão** — por força da qual se institui o Município como a única pessoa jurídica dotada de competência para decidir da sorte dos serviços públicos **locais** — decorre de cláusula explícita da Constituição Federal, e assim elimina toda controvérsia.

Em face da ampla **competência constitucional** conferida só ao Município, para organizar serviços públicos locais, cedem tôdas as razões de conveniência, acaso invocáveis por

outro poder, para tutelar um determinado serviço dessa natureza. O problema é de **competência** estanque e não concorrente com sede na norma fundamental do nosso sistema jurídico-político, impossibilitando abrandamento ou concessões estranhas à razão do Constituinte.

Não há fugir daí. Seja qual fôr a modalidade assumida pela passagem de um serviço tipicamente comunal, da esfera de competência organizadora do Município, para a de qualquer outro ente político de direito interno, não poderá prevalecer, e, pois, terá de ser restabelecida a competência exclusiva do ente municipal, sob pena de **fraude à Constituição**.

Em substância, é esse também o pensamento de Guimarães Menegale, ao advertir que "as matérias da administração municipal são deduzidas da construção constitucional, quando assegura aos Municípios a autonomia em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse". Em outros termos, esclarece o douto publicista, a autonomia traduz-se em faculdades administrativas, compreensivas de tôdas as que o Município deva exercitar com o objetivo de prover aos negócios de seu peculiar interesse, que se desdobram, econômico-socialmente, em interesses locais. Evidentemente, se a Constituição Federal assegura "especialmente" aos Municípios a faculdade de "organização dos serviços de sua competência", aí se singulariza a autonomia administrativa, a salvo de qualquer restrição, que leis federais ou estaduais, mesmo as Constituições do Estado, lhes tentarem opor. É lógica a outorga de tal faculdade, pois se o Município tem matérias de administração, tem conseqüentemente de *organizar os serviços que a elas correspondem*, na conformidade do "peculiar interesse" a que atendem.

"É com esse pressuposto que se deve indagar quais são os serviços de competência dos Municípios." — ("Direito Administrativo e Ciência da Administração", vol. 1.º, pág. 241-2.)

Todos os ângulos do serviço local ficam, assim, debaixo da tutela única do Município, porquanto "na faculdade de **organizar** inclui-se, necessariamente, a de regulamentar o serviço, sob todos os seus aspectos". (J. H. Meireles Teixeira, "Estudos de Direito Administrativo", S. Paulo, 1949, pág. 490.)

4 — A única indagação admissível consistirá, pois, em saber se o serviço público é **local**. Uma vez caracterizado

como tal, a sua administração pertence **exclusivamente** ao Município, e sôbre isso não haverá discussão possível porquanto resulta da vontade expressa da Lei reitoria da totalidade das leis e dos atos jurídicos no Brasil, que é a Constituição Federal. A norma jurídica hieràrquicamente inferior — lei ou ato administrativo —, que viesse ou venha a dispor de maneira diversa, seria, ou é, completamente ineficaz, por inconstitucional, e poderia ensejar dois resultados, ambos desfavoráveis ao poder invasor e confirmadores ambos do **poder exclusivo** do Município, a saber:

1) — suspensão, pelo Congresso Nacional, da execução do ato argüido de inconstitucionalidade,

ou "se essa medida" não "basta para o restabelecimento da normalidade no Estado";

2) — intervenção federal,

conforme dispõem os arts. 7.º, inciso VII, e, 8.º, parágrafo único, e 13, da Constituição Federal.

A margem deixada pelo Constituinte ao intérprete diz respeito tão-só ao conceito de **serviço público local**, que a Constituição, como não podia deixar de ser, evitou fixar.

Mas a doutrina, de um modo geral, entende como de natureza **local** o serviço público de interêsse direto e imediato das populações urbanas. Em relação a êsse interêsse predominantemente municipal, o interêsse do Estado-membro e da União, conforme observa Hely Lopes Meireles, é simplesmente **reflexo**.

Os interêsses locais, considera Themistocles Cavalcanti, são aquêles mais imediatamente necessários às exigências do povo, em sua vida quotidiana e no exercício de suas atividades elementares.

Completando essa noção bastante satisfatória de serviço **local**, afirma o douto exegeta da Constituição Federal:

"O individuo deve encontrar, nas autoridades locais e nos serviços a seu cargo, os meios necessários para satisfazer êsses interêsses."

Isto porque, conclui Themistocles Cavalcanti, serviços públicos locais, **de um modo geral, são aquêles que interessam**

à vida urbana — água, saneamento, transporte, luz, instrução primária, polícia urbana, enfim tudo quanto fôr indispensável à vida e ao conforto elementar da população”.

A tais serviços ninguém de boa-fé poderá recusar o caráter predominantemente local. Estudando o problema em foco, de modo exaustivo, em monografia de alto mérito científico, o professor Meireles Teixeira, da Faculdade de Direito Paulista, demonstra, à luz do regime constitucional brasileiro e do direito comparado, ser pacífica a aceitação do **interêsse** local predominante como critério técnico-político orientador na discriminação das atribuições municipais. (“A Competência Municipal na Regulamentação dos Serviços Públicos Concedidos”, págs. 6 e seguintes.)

Abastecimento de água, portanto, inclui-se, como o de saneamento e outros de natureza análoga, entre os serviços de interêsse predominante local, cuja organização, por motivos óbvios, o Constituinte de 1946 expressamente entregou aos Municípios.

2.º — A QUESTÃO À LUZ DAS LEIS ORDINÁRIAS

5 — Confirmando tudo quanto acima expusemos, a Lei Orgânica dos Municípios (Lei n.º 140, de 22 de dezembro de 1948), ao regular a competência do Município, prescreve no art. 28 o seguinte:

“Art. 28 — Além dos casos previstos nesta Lei Orgânica, compete ao Município:

.....

XIV — prover sôbre abastecimento de água, serviço de esgotos, fornecimento de iluminação pública e particular, gás, energia elétrica e telefones.”

Esse dispositivo aplica-se ao Município da Capital, cuja Lei Orgânica (Lei n.º 376, de 1.º de fevereiro de 1951), diz no art. 1.º:

“Art. 1.º — O Município de Salvador reger-se-á pela presente Lei, observados os preceitos constitucionais e nos casos omissos pela Lei n.º 140, de 22 de dezembro de 1948.”

No Capítulo II, regulador da competência (arts. 3.º, **usque 6.º**), a Lei Orgânica do Município da Capital (da Bahia) não faz a discriminação minuciosa contida no art. 28 da Lei Orgânica dos Municípios, acima transcrito. Limita-se a estabelecer as linhas gerais de sua competência própria e da concorrente, com o Estado, disposto, no art. 2.º:

“Art. 3.º — Compete ao Município exercer, em geral, todo e qualquer poder que não lhe seja negado, explícita ou implicitamente, pelas Constituições Federal e Estadual e especialmente prover às necessidades de seu govêrno e de sua administração.”

Logo abaixo, o art. 4.º e seu § 1.º dispõem:

“Art. 4.º — Cabe ao Município assegurar aos seus habitantes os elementos normais de subsistência através de medidas que lhes proporcionem, por forma acessível, atendidos os requisitos de higiene, segurança e confôrto, habitação, transporte e **demais condições de vida.**

“§ 1.º — O Município orientar-se-á no sentido de efetuar, quando conveniente, a **prestação direta dos serviços públicos que, por sua especial natureza, devam ser objeto de sua atividade econômica.**”

Examinado, portanto, à luz de tais dispositivos, o problema de saber a quem incumbe **prover sôbre abastecimento de água e serviço de esgotos**, não restará a mínima dúvida de incumbir à Prefeitura da Capital. A êsse respeito há uma coincidência inequívoca entre tôdas as normas jurídicas pertinentes à matéria examinada, a partir da Constituição Federal.

Mesmo que não houvesse tal, prevaleceria, já se vê, o preceito fundante dos demais preceitos — ou seja, o da Lei Maior — de modo a tornar absolutamente única a competência organizadora do Município da Cidade de Salvador. Mas o legislador ordinário, quer na lei complementar da Constituição

estadual (Lei Orgânica dos Municípios), quer na Lei Orgânica do Município da Capital, dispôs precisamente na linha do Constituinte de 1946.

3.º — O DESVIO INSUSTENTÁVEL

6 — Quando isso ocorreu, entretanto, continuava o serviço de águas e esgotos da Capital a cargo do Governo do Estado, graças a uma anômala situação de fato que se impõe seja agora em breves palavras recapitulada.

Houve o seguinte: o então Conselho Municipal da Cidade de Salvador, levando em conta conveniências da época e apoiando negociações já diretamente entabuladas entre o Intendente e o Governador de então, transferiu ao Estado da Bahia, a título precário, a administração e superintendência dos serviços de águas e esgotos da Capital, através da Lei n.º 1.114, de 26-12-1924.

Com a gestão dos serviços, foram também entregues ao Estado, não só os mananciais, estações elevatórias e canalizações, mas também edifícios, propriedades, materiais em depósito, etc., conforme se lê no item I, do art. 1.º, da sobre-dita Lei.

Contudo, a precariedade da transferência ficou inscrita tanto no intróito como no item III do art. 1.º da Lei n.º 1.114, onde, até com redundância, se frisa o caráter precário e provisório da transferência. No item XIII, o legislador foi mais prudente e fixou em vinte anos o prazo de "vigência do acôrdo de que trata a presente Lei", prorrogável nos moldes logo em seguida discriminados.

Criava-se, assim, uma situação jurídica temporária, como não podia deixar de ser, em face da natureza do serviço público e dos bens objeto do ajuste.

A Lei estadual n.º 1.811, de 29-VII-1925, por sua vez, prescrevia no art. 115:

"Art. 115 — Fica o Governo do Estado autorizado a assinar acôrdo com o Município da Capital para a transferência, a título precário, da administração e superintendência dos atuais serviços de águas e esgotos nos têrmos da Lei n.º 1.114, de 30 de dezembro de 1924, do Município da Cidade de Salvador."

Ainda aí, portanto, ambas as partes ressaltaram explicitamente que o Estado não incorporava nenhum direito ao seu patrimônio, dada a **precariedade** da transferência de serviços operada.

É bem verdade que essa Lei estadual n.º 1.811, no seu art. 4.º, ia além do que podia (mesmo em face da frágil autonomia municipal daquela época), criando uma Diretoria de Engenharia Sanitária, à qual ficavam afetos serviços tipicamente municipais, como **construção e lixo**, além de **águas e esgotos**.

Essas leis não teriam atualmente validade alguma, inconciliáveis que seriam com o art. 28 da Constituição Federal, por invadirem o que hoje é esfera de **competência exclusiva dos entes municipais**.

O art. 65 da imprestável lei estadual de 1925 mandava a Diretoria de Engenharia Sanitária

“superintender os serviços de águas, esgotos e lixo da Capital e centros urbanos mais convenientes ou necessitados do interior do Estado”.

Nenhuma era assim, na prática, a autonomia outorgada pelo art. 68 da Constituição de 1891, ao ponto de uma lei estadual regular inteiramente os principais serviços públicos de índole predominantemente local.

A irregularidade dessa gestão de serviços locais pelo Governo estadual — quando muito admissível à luz da realidade constitucional da época — tomou novo alento com a Lei estadual n.º 2.064, de 14 de maio de 1928, autorizativa de um empréstimo externo de três milhões, setecentos e cinquenta mil libras esterlinas e outro de dezoito milhões, setecentos e cinquenta mil dólares.

7 — Embora frontalmente violadora do art. 28 da Constituição Federal de 1946, essa anômala **situação de fato** não foi denunciada ao entrarem em vigor os textos constitucionais definidores e tutelares da nova concepção de autonomia municipal.

Também não o foi, à vista das novas Leis Orgânicas dos Municípios, do interior e da Capital, que desengadamente

(como não podia deixar de ser) entregaram à competência organizadora dos entes locais, dentre outros, os serviços de esgotos e abastecimento de água.

Fundado, talvez, nessa inércia — e não no próprio poder jurídico —, o Governo do Estado da Bahia, como se estivesse atuando na esfera de sua competência própria, decidiu descentralizar tais serviços e para tanto criou, sob a forma de autarquia, a chamada **Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo** (SAER) através da Lei n.º 1.549, de 16-11-1961.

Aí o legislador baiano de 1961 procedeu como se fôsse o ente capaz de **organizar** o serviço de água.

O Município antes lhe outorgara uma atribuição a **título precário**, mas o Estado, **usurpando uma competência privativa**, tornou definitiva e entregue a órgão autárquico, o que havia recebido em caráter **provisório**.

Essa autarquia é que ainda explora e administra o abastecimento de água e o serviço de esgotos do Município da Cidade de Salvador.

Embora pretendendo ser **regional**, em verdade ela superintende tais serviços apenas nesta Capital.

Nada disso, entretanto, desloca os serviços em questão da esfera de competência municipal.

Nem as leis anteriores ao regime jurídico de 1946, nem a nova lei criadora da autarquia conhecida pela sua sigla (SAER), consolidam no Estado a competência para a gestão de tais serviços.

Tanto aquelas como esta **são inválidas, são irritas, são nenhuma, porque usurpam uma atribuição reservada ao Município da Cidade de Salvador.**

Não se pode invocar válidamente a situação decorrente da Lei municipal n.º 1.114, de 1924, porquanto esta, como já vimos, confiou ao Estado a gestão dos serviços de água e esgotos, precariamente, sem renunciar ao direito de recuperá-lo para a esfera de seu poder administrador.

8 — Depois de 1946, quando muito, houve a tolerância inconseqüente de um fato consumado.

Mas nunca uma situação legítima, à luz do art. 28 da Constituição Federal.

No fundo, o engenhoso criador dessa autarquia singular reconhece as **limitações** de sua autoridade, quando, no art. 2.º da Lei n.º 1.549, dispõe que

“Poderá o Governador do Estado, através da SAER, assinar **convênios e acôrdos** com os Municípios interessados, **para os fins previstos nesta Lei**, na forma estabelecida no art. 101 da Constituição do Estado.”

Mas, com relação ao serviço de água e esgotos da Capital, **não existe** nenhum convênio livremente estipulado pelo Município da Cidade de Salvador, **depois da Constituição de 1946.**

Realmente, o mais que o legislador estadual podia era mesmo autorizar o Govêrno a celebrar convênios ou acôrdos com os Municípios interessados, **para os fins previstos** nessa lei.

Que fins são êsses? Os de superintender os serviços de água e esgotos dos Municípios do Recôncavo. Logo, só mediante acôrdos ou convênios que os Municípios interessados queiram fazer, poderá o Governador do Estado atuar **através da SAER**, na conformidade do próprio diploma legal que a esta autarquia deu origem.

Por que assim procedeu o legislador de 1961, e não repetiu a façanha do de 1925 (Lei n.º 1.811, de 29-VII-1925), que dizia, como vimos: “**Incumbirá** à Diretoria de Engenharia Sanitária” etc. ?

Simplemente, porque em 1925 não havia suficiente autonomia municipal; esta era, em última análise, algo que ficava na dependência da maior ou menor largueza do legislador do Estado. Mas, hoje, a autonomia municipal é um **princípio constitucional** plenamente **definido, assegurado**, e cuja transgressão torna legítima a **intervenção federal no Estado**, mediante ação específica.

O legislador baiano de 1961, sem embargo de haver elaborado uma autarquia **nula**, porque resultante de uma lei incompatível com o art. 28 da Constituição Federal, foi, ainda assim, cauteloso, revelando certa consciência do **terreno proibido** onde estava pisando.

Assim é que no inciso IX do seu art. 6.º diz o seguinte:

“Será transferido para a SAER o acôrdo do atual Departamento de Saneamento da Secretaria de Viação e Obras Públicas relativo aos serviços de água e esgotos existentes na área de sua jurisdição, **res-salvados os direitos da Prefeitura Municipal de Salvador.**”

Eis aí. Apenas o legislador baiano se esqueceu de que **os direitos da Prefeitura**, que ali punha a salvo de postergações, eram, afinal, não a êsse ou àquele bem. Mas, **ao próprio serviço**, na sua totalidade, na sua **organização**.

No art. 14, ao enumerar os preceitos que teriam de ser observados pelo Departamento de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia, em que ficava transformado o até então Departamento de Saneamento da Secretaria de Viação e Obras Públicas, dispõe assim, no inciso III:

“Competência específica para projetar, executar, remodelar e explorar diretamente serviços de abastecimento de água potável e rêdes de esgôto sanitário, bem como outras obras de saneamento, em cidades e vilas do interior, **respeitada a autonomia de cada Município.**”

Respeitada, entretanto, **a autonomia de cada Município**, nem o Estado diretamente, nem qualquer entidade, por êle instituída com êsse fim, teria o poder de tomar a seu cargo (isto é, superintender, gerir, administrar ou explorar) o serviço de água e esgotos de qualquer Município (salvo mediante convênio), visto tratar-se de serviço público cuja organi-

zação reside privativamente no ente municipal (Constituição Federal, art. 28).

“O abastecimento de água, diz um mestre contemporâneo no assunto, é serviço público necessário a toda cidade ou núcleo urbano e, como tal, **incumbe ao Município prestá-lo nas melhores condições técnicas e econômicas para os usuários**” (Hely Lopes Meireles, “Direito Municipal Brasileiro”, São Paulo, 1964, vol. I, pág. 142).

É irrelevante o argumento segundo o qual os Municípios não dispõem, de per si, dos recursos financeiros e técnicos adequados à prestação de serviços notoriamente caros, tais como o de abastecimento de água potável e esgotos sanitários. Porque — verdadeiro que fôsse com relação inclusive ao Município da Capital (o que se admite para discutir) — isso não daria ao Estado-membro a prerrogativa de, **ex auctoritate propria**, apoderar-se de um serviço pertencente de pleno direito à Prefeitura.

O problema da insuficiência local de recursos resolve-se de maneira muito diferente — que não viola nem a Constituição Federal nem os interesses imediatos do poder comunal. Para tanto, os Municípios interessados e porventura não-dotados, cada qual, de equipamentos técnicos e meios financeiros, podem, como sugere Hely L. Meireles, **associar-se** — constituir organismos intermunicipais adequados (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, por exemplo), as quais agem **em nome e por conta de todas as municipalidades participantes do acordo administrativo**. (Ob. e vol. cit., pág. 255.)

O meio adotado na Bahia com relação ao serviço de água e esgotos da Capital é que não tem cabimento algum, e acreditamos seja singular em todo o País.

4.º — SOLUÇÃO DO PROBLEMA

9 — O Município da Cidade de Salvador não abre mão porém do seu direito constitucionalmente assegurado de prover aos serviços de abastecimento de água e esgotos de sua população.

Pouco importa a circunstância de não os haver reclamado, antes, porquanto é direito **imprescritível**, defensável através de tutela excepcional não sujeita a prazos extintivos. De fato, o Supremo Tribunal Federal já firmou na **Súmula n.º 360** que:

“Não há prazo de decadência para a representação de inconstitucionalidade prevista no art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal.”

Também não obstam a que êle os recupere, agora, o fato de se haver criado, com essa finalidade, uma **autarquia estadual**, nem os compromissos financeiros por esta contraídos, juntamente com o Governo do Estado, dentro ou fora do País.

Isto porque:

1.º) A Lei estadual n.º 1.549, de 16-11-1961, que criou um organismo autárquico para superintender o serviço de água e esgotos da Cidade de Salvador, é uma lei incompatível com a Constituição Federal e, assim, **nula**. “**Um ato inconstitucional — disse Rui Barbosa — não é lei; não confere direitos; não estabelece deveres; não cria proteção... É juridicamente considerado como se nunca tivesse existido.**”

Não têm, pois, maior alcance jurídico os atos administrativos (contratos, convênios etc.), praticados pelo Governo do Estado ou pela SAER, com base nessa lei nula. Porquanto, ainda na lição imperecível de Rui, **tôda medida legislativa ou executiva que desrespeitar preceitos constitucionais é, de sua essência, NULA. Atos nulos da legislatura não podem conferir poderes válidos ao Executivo.** (Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal.)

Essa **nulidade** é tamanha, que a própria Administração a pode decretar, e a declaração assim formulada, como observa Hely Lopes Meireles, opera **ex tunc** sobre o ato administrativo, isto é, retroage às suas origens e alcança os seus efeitos passados, presentes e futuros, em relação às partes, só se admitindo execução para com terceiros de boa-fé, sujeitos às suas conseqüências reflexas. (Op. cit., vol. 2.º — pág. 823.)

2.º) O ato (lei) de que emanou a SAER, por violar o art. 28 da Constituição Federal, é, como tal, suscetível de denúncia ao S.T.F. pelo Procurador-Geral da República, mediante representação da Prefeitura esbulhada. (Constituição Federal, art. 8.º, parágrafo único.) Em decorrência do processo a instaurar-se perante a mais alta jurisdição do País, e do seu julgamento fatalmente favorável ao Município prejudicado, pelas razões acima ditas, o Congresso Nacional suspenderá a execução da lei criadora da autarquia, ou, se necessário, **será decretada a intervenção federal na Bahia.**

10 — Quanto aos compromissos de ordem financeira, o Município da Cidade de Salvador **os subscreverá**, substituindo a SAER e o Governo do Estado nos possíveis direitos e nas correlativas obrigações, de modo a não prejudicar terceiros de boa-fé.

Operar-se-á a **transferência da dívida**, mantendo-se íntegra a relação obrigacional. A figura jurídica aí é a da novação **mutato debitore**, conforme o ensinamento de JOSSE-RAND ("Derecho Civil", trad. arg. B. Aires, 1950, tomo II, vol. I, n.ºs 828 a 383), ou a de uma **novação subjetiva** por mudança do devedor, como quer Jean Carbonnier ("Droit Civil", t. II, Paris, 1957, n.º 218), acontecimento êsse tanto mais legítimo quando ditado pela necessidade de proteger terceiros de boa-fé contra os efeitos da nulidade absoluta de um ato jurídico.

Seria, **data venia**, inadmissível que se tivesse uma autarquia estadual por mais solvável ou idônea do que o mais antigo e ilustre Município do Brasil. Mas, como quer que fôsse, jamais obrigações financeiras, ainda as maiores, poderiam valer mais que o texto imperativo da Constituição Federal. O fato concreto dessas obrigações nem elimina a **nulidade** examinada, nem impede que se restabeleça a normalidade constitucional violentamente ferida pelo ato estadual usurpador de intangível atribuição municipal.

CONCEITO DO DIREITO

ADMINISTRATIVO

Jean Rivoire (Nascido 1901)
Admissão ao Exame de
Graduação
Ex-Prova de Direito Administrativo
Admissão - 1924

I. Controvérsia em torno do conceito de Direito Administrativo

A controvérsia entre os juristas sobre o conceito do Direito Administrativo se manifesta nas definições, dadas por cada um, desse ramo do direito positivo dos Estados modernos.

Admitido como parte do Direito Público, ensinado nas Escolas de Direito, ainda não adquiriu em nosso país a categoria especial de direito, como o civil, o comercial, o penal, o processual, o eleitoral, o aeronáutico, o do trabalho ⁽¹⁾, o agrário ⁽²⁾. Nem foi incluído no rol da legislação sobre normas gerais, como as do direito financeiro, do seguro e previdência, de defesa e proteção da saúde, do regime penitenciário ⁽³⁾.

A primeira vista, considerado como o ramo do Direito que rege a Administração Pública, tem-se entendido que seria necessário definir o que seja Administração Pública e analisar as relações entre a Administração e o Direito ⁽⁴⁾.

Na realidade, porém, o que se está verificando é que uma entidade está cada vez mais se acentuando com o nome de Administração Pública, com direitos e obrigações concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações. Não é o Estado, mas participa de suas prerrogativas de soberania, para o conceito desta dar ao direito respectivo a tônica que o diferencia dos outros ramos do direito positivo.

(1) Constituição de 1946, art. 5.º, XV, letra a.

(2) Emenda Constitucional n.º 10, de 1964.

(3) Constituição de 1946, art. 5.º, XV, letra b.

(4) JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, pág. 7.

2. Definições de Direito Administrativo

Passando em revista os autores de Direito Administrativo, podemos colher em suas obras os diversos conceitos que vieram dando dêsse ramo do Direito.

Sem a menor preocupação de classificação sob o ponto de vista em que os juristas se colocam para darem os respectivos conceitos dêsse ramo do Direito cada dia mais em evolução, vamos transcrever as definições dadas em suas obras, cujas denominações também deixamos de dar, por conhecidas.

Notaremos nelas mais a preocupação de serem arrolados os aspectos da vida governamental e social em que êsse direito se torna específico, do que a visão da entidade Administração Pública como capaz de direitos e obrigações na ordem pública, qual a acentuada por **Jellinek** — “O Direito Administrativo compreende a doutrina do direito objetivo que rege a Administração, as relações jurídicas da Administração, e os recíprocos direitos e deveres entre o Estado, que administra, e os administrados.”

3. As definições dadas pelos juristas do Direito Administrativo

Passamos a transcrevê-las, sem termos a pretensão de ver esgotado o seu elenco.

É o direito político especial da função administrativa do Estado (**Posada Herrera**).

É o sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado, para a realização dos seus fins (**Orlando**).

Ramo do Direito Público que regula a atividade do Estado e dos organis-

mos públicos, para cumprimento dos fins administrativos (**Garcia Oviedo**).

Ramo do Direito Público que regula a organização, quer jurídica, quer técnica, das administrações públicas, inclusive o exercício de suas prerrogativas (**Hauriou**).

Conjunto de normas positivas e de princípios de direito público concernentes à instituição e funcionamento dos serviços públicos e ao conseqüente contróle jurisdiccional (**Bielsa**).

Conjunto de regras que presidem à organização e funcionamento dos serviços públicos (**Laferrière**).

Conjunto de regras que governam a atividade dos agentes públicos, salvo os legisladores e os juizes; fixam a extensão e os limites dos seus poderes, seja nas suas relações recíprocas, seja nas que mantêm com os administrados (**Waline**).

O Direito Administrativo tem por objeto formular as regras especiais que convêm para o bom funcionamento dos serviços públicos (**Gaston Jéze**).

O complexo das normas jurídicas que regulam a atividade da administração pública e exclusivamente tal atividade, constitui o direito administrativo (**Eurico Presutti**).

Definimos o Direito Administrativo como aquela parte do Direito público que determina a organização e comportamento da Administração direta ou indireta do Estado, disciplinando suas relações jurídicas com o administrado (**Fernando Garrido Falla**).

Direito Administrativo, no sentido literal do termo, quer dizer direito relativo à administração; designa o direito que lhe é aplicável (**Otto Mayer**).

Direito Administrativo é um complexo de normas jurídicas reguladoras

das relações entre a administração pública e os outros sujeitos de direito (Zanobini).

Podemos definir o Direito Administrativo como o conjunto de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado e a de todas aquelas entidades que e enquanto se propõem à realização dos fins de interesse público (Antonio Royo-Villanova).

É o Direito Administrativo a parte do ordenamento jurídico que tem por objeto a organização, os meios e as formas da atividade da administração pública e as conseqüentes relações jurídicas entre a mesma e os outros sujeitos de direito (Arturo Lentini).

O Direito Administrativo analisa o mecanismo da máquina governamental. Como o aparelho é construído, é o direito constitucional que nos ensina; como trabalha, como funciona cada uma de suas peças, é a matéria do direito administrativo (Berthélemy).

O Direito Administrativo é essencialmente a parte do Direito que se ocupa diretamente do interesse geral, do interesse do público (Paul Duez et Guy Debeyre).

Direito Administrativo é a ciência jurídica que estuda os princípios que inspiram e as normas que regulam a organização, as funções e a jurisdição administrativas, compreendidas na última as garantias contencioso-administrativas (Sabino Alvarez-Gendin).

Direito Administrativo é o direito que, na execução da Constituição, disciplina a atividade administrativa no seu modo de ser e de operar, nos poderes jurídicos dos quais é expressão, nos sujeitos que deles são investidos, nas manifestações através das quais se desenvolvem, nas relações que delas derivam e nas situações às quais dão lugar (Alfonso Tesauro).

Direito Administrativo é o ramo do direito público interno que compreende a organização e a atividade do que se chama correntemente a Administração, quer dizer o conjunto das autoridades, agentes e organismos encarregados, sob a impulsão dos poderes políticos, de assegurar as múltiplas intervenções do Estado moderno (André de Laubadère).

Direito Administrativo pode ser definido como o ordenamento jurídico de administração pública (Vitta).

Direito Administrativo se refere à organização, aos meios e às formas de atividade da administração pública (atividade dirigida ao conseguimento dos fins concretos do Estado, quais estejam admitidos pelas leis), bem como às relações com os outros sujeitos de Direito descendentes do exercício dessa atividade (Mortati).

É o condicionamento jurídico da gestão administrativa do Estado, considerada em si mesma, nas relações jurídicas que produz, e nos recursos criados para contrastar sua legalidade (Velasco).

Parte do Direito Público que regula a estrutura e o funcionamento da administração e o exercício da função administrativa (Sayaguez Laso).

É o conjunto de normas que disciplinam as relações entre os cidadãos e o Estado enquanto este age como autoridade, nos casos concretos, para a realização dos seus escopos de ordem, civilização e bem-estar social (Cammeo).

É a parte da normação jurídica que atende à administração pública (Giannini).

Direito Administrativo é o complexo de normas jurídicas que regula a atividade concreta do Estado (adminis-

tração) para o conseguimento dos fins nacionais (**Rispoli**).

Direito Administrativo compreende as normas jurídicas que se referem à organização do Poder Executivo ou regulam a atividade que o poder público desenvolve com caráter de atividade concreta, dirigida ao conseguimento dos fins do Estado (**Ugo Forti**).

Complexo de normas tendo por objeto a disciplina da função administrativa do Estado, e as suas relações que à realização de ditas funções se prendem (**Alessi**).

Conjunto autônomo de normas que regulam a organização da administração pública, bem como a ação pela mesma desenvolvida com eficácia própria dos atos administrativos (**Sandulli**).

O Direito Administrativo estuda o conjunto de normas ou regras jurídicas relativas à atividade encaminhada à realização dos fins de interesse geral (**Gascon y Marin**).

O Direito Administrativo propriamente dito é a ciência da ação e da competência do Poder Executivo, das administrações gerais e locais, e dos Conselhos Administrativos, em suas relações com os interesses ou direitos dos administrados, ou com o interesse geral do Estado (**Visconde de Uruguai**).

Direito Administrativo é o ramo do direito público que regula a estrutura e o funcionamento da administração pública, bem como dos organismos criados para executar os serviços públicos; regula também as relações entre a administração e terceiros, quando vinculadas às finalidades próprias dos serviços públicos (**Themistocles B. Cavalcanti**).

O Direito Administrativo é o conjunto das regras jurídicas que se referem à organização dos agentes do

poder administrativo e suas relações com os indivíduos, bem como às relações daqueles entre si (**Yorodsu Oda**).

O Direito Administrativo é o conjunto dos princípios que regulam a atividade jurídica do Estado, exceto a judiciária, e a instituição dos meios e órgãos de sua ação em geral (**Mario Masagão**).

Direito Administrativo é o ramo do Direito Público Interno que regula a atividade jurídica não contenciosa do Estado e a constituição dos órgãos e meios de sua ação (**José Cretella Júnior**).

O Direito Administrativo juridicamente ordena a atividade do Estado, quanto à organização, ou seja, quanto aos modos ou meios da sua ação, e quanto à sua própria ação, ou seja, legislativa e executiva, através de atos jurídicos normativos ou concretos, na consecução do seu fim de criação de utilidade pública, em que participa de maneira direta e imediata (**Oswaldo Aranha Bandeira de Melo**).

É o complexo das normas jurídicas que regulam o ordenamento da administração pública, a ação administrativa e as relações com as pessoas físicas e jurídicas viventes no Estado (**Salandra**).

O Direito Administrativo compreende e estuda o conjunto daquelas normas positivas emanadas dos poderes Legislativo e Executivo, que infundem no organismo da administração ativa e nas suas várias funções a força de direito vigente (**Stein**).

Direito Administrativo é o conjunto de princípios e regras jurídicas que normam a organização e as relações do Estado nas diversas manifestações de sua atividade (**Onofre Mendes Júnior**).

Direito Administrativo é um complexo de normas e de princípios de direito público interno que regulam as relações entre os entes públicos e os particulares ou então aquêles entre si, para a satisfação concreta, direta e imediata das necessidades coletivas, debaixo da ordem jurídica estatal (Villegas Basavilhoso).

O Direito Administrativo se limita a normar o exercício das atribuições do Estado, quando dito exercício reveste a forma da função administrativa (Gabino Fraga).

O Direito Administrativo é o sistema das normas jurídicas que disciplinam as relações pelas quais o Estado, ou a pessoa que com êle coopere, exerça a iniciativa de prosseguir interesses coletivos utilizando o privilégio da execução prévia (Marcelo Caetano).

Direito Administrativo é o complexo de normas jurídicas que regulam a organização e a atividade da Administração Pública em sentido formal (Donati).

Incumbe ao Direito Administrativo regular as relações jurídicas que se criam entre a Administração do Estado (ou outra Corporação de Direito Público incumbida de levar a cabo funções de caráter administrativo) e seus súditos (pessoas individuais e coletivas) (Fritz Fleiner).

4. A razão dessa diversidade de conceitos mais ou menos idênticos

A razão plausível dessa diversidade de conceitos, cada autor entendendo de dar o seu, deriva do fato de vir aparecendo o Direito Administrativo por efeito de necessidade social, à medida da evolução da concepção do

Estado-social, do Estado-liberal ou do Estado-benemerência, ou do Estado-proteção, em substituição do Estado-patrimonial ou do Estado-polícia, conforme era entendido até o início do século XIX.

5. O que era o Estado Patrimonial

Entre os Romanos o "Poder Público" era um direito pertencente a algum titular. Seu titular era o Povo Romano. Pela *lex regia* o povo transmitia êsse direito ao Príncipe. Era constituído do *imperium* e da *potestas*. "Quod principi placuit legis habet vigorem uti pote cum *lege regia*, quae de imperio ejus lata est, populos ei et in eum omne suam *imperium* et *potestatem* comperat" (Ulpiano, *Dig. I, 4, L.1, PR.*)

Com o evoluir dos tempos, o Imperador passou a ter o direito pessoal do *imperium* e da *potestas*. Não lhe vinha mais por delegação ou por transmissão, mas como propriedade inerente ao título.

O Imperador era titular, por propriedade, do direito de poder — *imperium* e *potestas* —, ou seja, impor aos outros sua vontade pelo fato de ser sua vontade. A obediência do povo era atributo do poder público.

Mais tarde houve o desdobramento dos dois atributos do Poder Público, quando se formou o feudalismo.

No regime feudal, o senhor feudal não tinha o *imperium*. Tinha a *potestas*. Havia um contrato entre o senhor feudal e o vassalo. Era o senhor feudal um contratante que pedia ao vassalo a execução de obrigações que assumia em contraprestação daquelas que o senhor feudal se obrigava a lhe prestar. Êsse aspecto de obrigação mútua,

de ação voluntária e de contrato implícito, veio se modificando, de tal sorte que nos Estados modernos ainda aparece na configuração dos impostos, que o contribuinte paga para o Estado lhe dar diversos serviços públicos.

A noção do *imperium*, entretanto, permanece e veio a ficar de propriedade do Rei. Da mesma forma que a propriedade das coisas se tornou um direito absoluto do indivíduo, assim pelo *imperium* se tornou o Rei proprietário do direito absoluto sobre seu reino. Ficou transmissível por herança.

Estado era o mesmo que direito patrimonial do Rei.

Loyseau, *Traité des Offices*, no Século XVII, dizia que o Rei era “perfeito senhor, tendo em perfeição a propriedade de todo poder público”.

6. Relações entre os Chefes dos Estados patrimoniais e os seus súditos

Não se fazia diferença alguma entre as faculdades privadas e as públicas, de caráter jurídico, que as pessoas tivessem. Uma e outras faculdades dimanavam de um Direito de igual natureza. Neste sistema jurídico único, uniforme, a ordem que a autoridade pública dava ao súdito em virtude de sua soberania e as ações do súdito contra o poder público, fundadas no direito adquirido (*jus quaesitum*), eram pretensões equivalentes. Se alguém discutia a pretensão, tinha de provar o título aquisitivo. O poder público consistia em um conjunto de direitos de soberania postos nas mãos do Príncipe, o qual, sem embargo, não podia exercitá-los senão para o bem comum (*iura regalia*). O centro de gravidade deste desenvolvimento veio a se fixar no

território. Era sobre o território que se exercia a jurisdição. O Poder público tinha por fundamento a salvaguarda do Direito, a proteção jurídica. Pode-se considerar toda esta época como o período dos direitos de soberania dos príncipes territoriais (Estado patrimonial) ⁽⁵⁾.

Os direitos do Príncipe são denominados de supremacia territorial ⁽⁶⁾.

Esse conceito de dominiabilidade se verifica perfeitamente quanto aos bens. Na concepção feudal, as coisas públicas eram de propriedade dos reis ou dos senhores, segundo as regras da propriedade feudal, quer dizer, da propriedade privada. O uso dessas coisas repousava em permissão do proprietário ⁽⁷⁾.

Contra a extensão dessas prerrogativas foram aparecendo os **direitos naturais do homem**. Contrabalançariam o aumento dos direitos patrimoniais do príncipe ou dos reis.

A concepção patrimonial do Estado — escreve Kelsen — que vê no monarca o proprietário de todo o território estatal e dos homens que nêle habitam, é um aspeto da teoria teocrático-patriarcalista, influenciada pela idéia da propriedade privada. À imagem e semelhança de Deus, proprietário do mundo, e do pai, que possui em propriedade todos os bens da família, o rei é proprietário de tudo aquilo a que se refere o poder real, isto é, a ordem estatal ⁽⁸⁾.

(5) FRITZ FLEINER — *Derecho Administrativo*, trad. esp., pág. 25.

(6) OTTO MAYER — *Derecho Administrativo Aleman*, trad. esp., volume I, pág. 30.

(7) MAURICE HAURIOU — *Précis de Droit Administratif*, pág. 24.

(8) HANS KELSEN, *Teoria General del Estado*, trad. esp., pág. 422.

7. O que veio a ser denominado Estado-proteção ou Estado-providência ou Estado-social

No momento histórico em que os direitos naturais do homem passaram a exigir que o Príncipe ou o Rei cuidasse do bem comum, começou a se diluir a sua função capital de defesa do território contra a conquista de outros povos e de manutenção da ordem entre os habitantes desse território.

Era o Estado-polícia ou o Estado-liberal. A coerção era a mínima. O grau de liberdade, o máximo.

No Estado-providência, no Estado-socialista, no Estado-proteção, o grau de coerção pode chegar ao máximo, para a liberdade abaixar ao mínimo.

8. O “Estado-polícia” e o “Estado-providência”

A atividade do Estado foi se tornando cada vez mais envolvente das atividades dos indivíduos. O Estado chamado “Polícia”, para a manutenção da ordem pública entre os cidadãos, passou a ser Estado de “justiça social”, para conciliar a liberdade de iniciativa dos indivíduos com a repressão de todos os seus abusos.

Sob o ponto de vista de “escolas”, o Estado seria individualista ou socialista. Pela primeira, o Estado deve limitar-se a garantir as relações jurídicas, deixando a máxima liberdade para os indivíduos; o Estado intervém para garantir o direito subjetivo violado (justiça), ou a sua existência em frente dos outros cidadãos ou do Estado (fôrça pública e fôrça armada). Pela segunda, o Estado deve intervir nas relações fi-

sicas, econômicas, intelectuais, morais, educacionais, familiares etc., contribuindo para o bem-estar social.

Todos êsses aspectos passaram a ser de interêsse do Estado. Assim, como a administração particular consiste em cuidar a pessoa dos seus próprios interêsses, assim a administração pública passou a cuidar desses interêsses que lhe ficaram próprios, pela invasão do Estado no campo da iniciativa privada.

9. Desnecessidade de um Direito Administrativo para regular a Administração Pública

Se é exato que a administração é a atividade do govêrno cumprindo os deveres do Estado, seguia-se a idéia de que, por definição, a administração poderia perfeitamente se passar sem disposições jurídicas especiais. Podia-se, perfeitamente, imaginar o Estado se submetendo, no exercício dessa atividade, ao Direito geral em vigor para as outras pessoas jurídicas, sentindo-se satisfeito com êsse direito. (9)

É, com efeito, o que acontece com relação a grupos importantes e complexos de trabalhos administrativos, tais como a administração dos bens dominiais, das florestas, das minas, das fábricas ou a exploração de outras emprêsas industriais ou comerciais. Podia-se perfeitamente representar, como a história ensina e como tal acontece de ordinário, que essa administração, qual a dos correios, do ensino e de outros serviços de interêsse da prosperidade pública, se submetesse às regras comuns do Direito geral. Seria exceção o caso em que a atividade administrativa do Estado tivesse de

(9) PAUL LABAND, *Le Droit Public de L'Empire Allemand*, 1901, tomo II, pág. 525.

obedecer a disposições jurídicas especiais. Mas o contrário ficou evidenciado. Para cumprir suas funções administrativas, o Estado veio a ter necessidade de regras jurídicas especiais, que, se não fôsseem necessárias, pelo menos seriam úteis. ⁽¹⁰⁾

Essas regras jurídicas particulares se dividem em duas categorias, de caracteres diferentes. O Estado faz uso, por vêzes, a fim de realizar suas obrigações, de seu direito soberano sôbre o país e sôbre os seus habitantes. Exige certas prestações, ordena certos atos e limita, por meio de interdições, a liberdade de ação dos indivíduos.

Por vêzes, porém, ao contrário, renuncia a fazer valer seu *imperium* e se coloca no mesmo nível que outras pessoas jurídicas. O *imperium* não é, no Estado moderno civilizado, um poder arbitrário. É regular, segundo regras jurídicas. É a característica do "Estado de direito". O Estado não poderá exigir de seus súditos um ato positivo ou negativo, impor-lhe ou lhes interdizer o que quer que seja, senão em virtude de um princípio jurídico. Podem prover essas regras do Direito costumeiro, mas, ordinariamente, no Estado moderno, são incluídas em leis. Essas leis têm por fim uma restrição do poder do Estado ⁽¹¹⁾.

Mas o Estado cria máximas jurídicas mais vantajosas para si próprio, máximas jurídicas especiais, que modificam o Direito Privado, o Direito Penal ou o processo. As próprias leis comuns trazem modificações em benefício do Estado ⁽¹²⁾.

Essas disposições vieram a constituir a característica do Direito Administrativo.

O Direito transmitido pela Idade-Média foi dando lugar a um Direito modificado e desenvolvido sôbre todos os seus pontos por ordenanças administrativas dos conselhos das cidades, por instituições e ordenanças administrativas que os soberanos dirigiam a seus *baillis*, a seus contadores, a seus juizes áulicos, a seus presidentes de câmaras, em uma palavra, a seus funcionários ⁽¹³⁾.

10. A figura do "fisco" para ressaltar a situação do soberano

Submetido o Príncipe aos Tribunais na mesma situação em que estavam os súditos, foi procurando aquêle criar privilégios, como o de *non appellando*, o de *non evocando*, ou então usando da violência, e, afinal, isentando-se dos julgamentos, e criando a figura do "fisco". O patrimônio público não pertencia nem ao Príncipe, nem ao Estado soberano, mas a uma pessoa jurídica distinta de ambos. O Fisco poderia, como um particular qualquer, submeter-se às normas jurídicas e aos Tribunais, regendo-se pelo Direito Civil ⁽¹⁴⁾.

Em virtude dessa mesma teoria, os Tribunais civis obtiveram a faculdade de condenar o Fisco ao pagamento de uma soma como indenização em favor do súdito cujo direito particular adquirido tivesse sido lesado por uma disposição da autoridade. A indenização por lesão de direitos adquiridos assumiu, assim, o caráter de uma instituição de proteção jurídica na esfera do

(10) LABAND, *op. cit.*, pág. 525.

(11) LABAND, *op. cit.* e *od. loc.*, pág. 526.

(12) LABAND, *op. cit.* e *od. loc.*, pág. 526.

(13) LABAND, *op. cit.* e *od. loc.*, pág. 529.

(14) FLEINER, *op. cit.*, págs. 28/9.

Direito público, que não tinha seu fundamento em distinguir se o Estado tinha agido legal ou ilegalmente. Basta recordar o ponto de partida de toda a teoria: a expropriação forçada (15).

11. A formação do Direito Administrativo

Assim começou a formação do Direito Administrativo, como se não fôsse Direito público. Aplicava as fórmulas do Direito comum. Ainda hoje tem que lutar para seu reconhecimento frente ao predomínio do Direito privado, que encontra seu apoio em completa codificação. O Direito civil passou a ser aplicado pela Administração pública, pois para numerosas relações dessa Administração pública faltavam normas jurídicas aplicáveis a cada suposto caso (16).

12. A prevalência do Direito público para reger a administração do Estado

A evolução foi dando ao Direito público a supremacia nos grandes setores da atividade pública do Governo, eliminando dela o Direito civil. Esta exclusão do Direito civil tem sua justificação na circunstância de que este Direito parte da igualdade jurídica dos indivíduos e está concebido para equilibrar os interesses igualmente legítimos dos particulares. Porém, à medida que foi aumentando o círculo dos interesses do Estado, a Administração pública se viu na impossibilidade de tratar seus assuntos, frente aos cidadãos, com os meios do Direito privado. Só com o auxílio do poder de soberania e autoridade, o Estado seria capaz de realizar seus últimos e mais

altos fins. Desde o momento em que a Administração pública se colocou em frente dos cidadãos de um modo soberano e autoritário, tornou-se inaplicável o Direito civil, que coloca as partes em um mesmo nível (17).

13. As modificações do Direito privado

Ao aplicar os institutos do Direito privado nas suas relações de Direito público, o Estado sentiu-se na necessidade de usar do seu poder eminente, da mesma forma que os indivíduos usavam da autonomia da sua vontade. Se a autonomia da vontade do indivíduo ficava restringida pela regra da cláusula potestativa, isto é, da cláusula *unilateral em benefício de uma das partes*, achou o Estado, porém, que essa limitação não se coadunava com o conceito de soberania, ou de poder eminente, de que era detentor.

Pode-se, pois, dizer que no Direito privado, em geral, predomina a autonomia da vontade, ao passo que no Direito Administrativo, apesar de aplicar os mesmos institutos de Direito, predomina a soberania do Estado.

14. O aparecimento da cláusula exorbitante

Essa exigência do Estado nas suas relações com os indivíduos passou a se denominar "cláusula exorbitante", ou seja, exorbitante do Direito comum.

15. Conceito de cláusula exorbitante

Cláusula exorbitante ou extraordinária é a estipulação derogatória do

(15) FLEINER, *op. cit.*, págs. 29/30.

(16) FLEINER, *op. cit.*, pág. 36.

(17) FLEINER, *op. cit.*, pág. 35.

Direito comum. Quando o Estado era patrimonial, propriedade do Rei ou do Príncipe, e a sua vontade era o que se tinha por direito a ser obedecido, a ação administrativa se exercia sem aparência de qualquer exceção do *direito comum*. Depois que o Poder Público deixou de ser propriedade do seu detentor, transmissível por qualquer meio de direito, para ser propriedade da soberania nacional, passando o Estado com domínio eminente a ser Estado de Direito, pessoa jurídica submetida às mesmas regras de direito comum aplicáveis aos cidadãos, veio se *insinuando* a prática de que, em certas circunstâncias, era permitido ao Estado exorbitar do direito comum, reconhecendo-se-lhe legitimidade para êsse benefício.

No fundo, porém, a cláusula exorbitante nada mais era que reminiscência da primitiva liberdade do Poder Público de administrar os seus bens, os seus interesses, as suas obrigações e as suas relações com os cidadãos ou com as demais pessoas ou entidades atuantes na vida social do país.

Apareceria, agora, como *derrogatória* do direito comum, como direito extraordinário do Poder Público, como característico diferencial dos contratos administrativos com relação aos contratos de direito privado.

Dir-se-ia ser *matéria de direito público*, ou questão de direito público, de poder tal cláusula ser imposta e não admitida por acôrdo entre as partes. Teria o caráter de prerrogativa do Poder Público, por ser inabitual ou ilícita nos negócios entre pessoas de direito comum, ou seja, por trazer a marca do direito público.

16. Exemplos de cláusulas exorbitantes

Imposição de medidas unilaterais, rescisão unilateral de acôrdos, penalidades impostas por simples fiscais, penalidades impostas por superiores hierárquicos, exonerações, demissões, multas, extinção de cargos, intervenção nos serviços, contrôle, supervisão, contratos obrigatórios, como por exemplo os seguros de mercadorias, de trabalho, o direito de requisição, de desapropriação etc.

17. A cláusula exorbitante como característico da administração pública e do Direito Administrativo

O que se denomina cláusula exorbitante ou *derrogatória do direito comum* tem sido considerado como elemento central dos contratos administrativos. Na realidade, porém, é o caráter diferencial da Administração Pública com relação à Administração Privada, como é a diferença específica entre o Direito Comum e o Direito Administrativo.

O Direito Administrativo agora não passa de ser o Direito Comercial, Criminal, Processual — com as disposições legislativas ou jurisprudenciais baseadas nas chamadas cláusulas exorbitantes.

A Administração Pública reivindica, e lhe é reconhecido, o privilégio de concluir contratos ou praticar atos jurídicos exorbitantes do Direito Comum, regidos pelo Direito Público.

18. O Estado como técnica do bem social e o Direito Administrativo como regulador dessa técnica

O Estado evoluiu do Estado-polícia para o Estado-proteção social por meio

de uma técnica semelhante à usada pelos indivíduos nas suas relações privadas. Da mesma forma como os indivíduos exerciam e exercem a administração privada dos seus bens e negócios, o Estado passou a exercer a administração pública de tudo quanto vai chamando para o âmbito da sua ação social. Em nosso tempo chegou a ser uma máquina formidável que funciona prodigiosamente, de uma maravilhosa eficiência pela quantidade de precisão dos seus meios, plantada no meio da sociedade, bastando tocar um botão para que suas enormes alavancas operem fulminantemente sobre qualquer parte do corpo social (José Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas*, décima edición, pág. 128).

O direito que regula o funcionamento e os efeitos dessa máquina, que é a Administração Pública, é o Direito Administrativo.

Para coibir os excessos dessa máquina, há o Poder Legislativo, que estabelece em leis os princípios para o seu trabalho, e há o Poder Judiciário, para exercer o controle jurisdicional quanto a tais excessos, desvios e ausências.

19. Conceito atual de Direito Administrativo

O conceito atual de Direito Administrativo é o de Direito comum aplicado pelo Estado nas suas relações de Poder Público com os seus cidadãos e pessoas jurídicas que aquêle ou êstes formem, com a predominância das cláusulas exorbitantes do Direito comum e que se tornam legítimas quando o Estado age como poder, ou como potestas.

20. O conceito que virá a ter o Direito Administrativo

Direito Administrativo será o que regula os direitos e obrigações de ordem da Administração Pública concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações.

21. Administração Pública

O importante será considerar tudo quanto é e passará a ser objeto da Administração Pública.

22. A intervenção do Estado nas diversas ordens da vida social

A intervenção do Estado na ordem econômica, para organizá-la conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, colocando o uso da propriedade sob condição do bem-estar social, reprimindo toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, organizando o regime das empresas concessionárias do serviço público, regulando o trabalho, considerado como obrigação social e como direito a existência digna, pondo a família sob a proteção especial do Estado, colocando a educação como direito de todos e como obrigação dos poderes públicos e de empresas de caráter privado, colocando as Forças Armadas como instituições permanentes para defenderem a Pátria e garantirem os Poderes Constitucionais, a lei e a ordem, e as prescrições relativas aos funcionários públicos, tudo vem dar ao Estado função administrativa que não tinha mesmo até as duas primeiras décadas do século XX.

Até essa época o Estado tinha função unicamente política. Limitava-se à organização do Estado na ordem in-

terna e à sua subsistência na ordem externa. Na ordem interna fazia as leis, dava a justiça entre os seus súditos e mantinha a ordem pela punição dos crimes. Na ordem externa, defendia sua situação de país independente e soberano.

Com a evolução acentuada depois da Primeira Grande Guerra Mundial, com o mundo dos Ditadores, quer os socialistas, quer os comunistas, o Estado começou a entender que o uso do seu poder não se deveria limitar à iniciativa dos seus cidadãos, mas que poderia e deveria intervir diretamente na vida econômica e social dos seus súditos, até chegar ao atual período das planificações.

Já não se trata mais de simplesmente organizar, mas de planejar. Os planos são feitos com relação à indústria, ao comércio, ao transporte, com repercussão e efeitos na vida econômica e financeira do país.

Tôdas as leis atinentes à planificação são de Direito Administrativo.

Com relação ao uso dos bens públicos, as necessidades do trânsito impõem medidas que repercutem nos vários setores da vida das cidades.

As leis orgânicas atinentes aos assuntos de intervenção do Estado na vida social e econômica do país são leis de Direito Administrativo, para sua aplicação e para a sua inteligência se devendo ter em vista os princípios desse ramo do Direito.

23. Administração Pública e planejamento

Essa evolução está bem fixada por CELSO FURTADO em um artigo pu-

blicado sobre **O Planejamento e o Estado** (18). Diz esse publicista:

“Na época do desenvolvimento capitalista clássico, as responsabilidades dos governos centrais, com jurisdição sobre extensos territórios, eram principalmente de índole política, e a prestação de serviços de interesse imediato para as coletividades estava sob a responsabilidade das autoridades locais, de fácil orientação e controle. As burocracias, na sua qualidade de maquinaria para o exercício de um poder impessoal, e articuladas em escalas hierárquicas, existiriam apenas como caso especial onde se formaram estados multinacionais, sob regime autocrático, ou nos impérios coloniais. Essas estruturas burocráticas atuavam essencialmente em apoio de sistemas de dominação estrangeira, orientando-se por critérios de racionalidade formal, similares aos que prevalecem nas organizações militares.

Nos países subdesenvolvidos de hoje, este problema apresenta aspectos inteiramente novos. Em primeiro lugar, as responsabilidades do Estado como agência prestatória de serviços se anteciparam ao desenvolvimento das bases materiais da sociedade. Em segundo lugar, as próprias funções políticas do Estado sofreram evolução significativa, quando a sociedade lhe atribuiu um papel diretor em seu próprio processo de desenvolvimento econômico e social. Desta forma, o crescimento

(18) *Correio da Manhã*, de 1.º de maio de 1965.

do aparelho administrativo do Estado não deriva do desenvolvimento das bases materiais da sociedade e do incremento mais do que proporcional da demanda daqueles serviços que, por sua natureza, devem ser prestados por instituições públicas. Seu crescimento resulta de decisões de índole política e reflete o despertar da coletividade para a natureza de seu problema de desenvolvimento.”

24. A palavra “administração”

De longa data a ação do governo vem se denominando “administração”. Desde os egípcios, passando pela antiguidade clássica, a seguir pelo sistema feudal, depois pelas monarquias absolutas até a era dos Estados democráticos, tem sido sempre necessário cuidar das coletividades politicamente organizadas. Administrar é cuidar do que é seu, como do que é alheio. A atividade que uma pessoa física ou jurídica consagra à gestão de seus negócios, bens e interesses se denomina administração. Não é preciso que os bens sejam alheios para que haja administração. Originariamente administrar é dirigir, ordenar, gestionar os seus próprios bens. Passou a significar ajudar, servir. É que a administração era feita por servidores, ou seja, trabalhadores debaixo de ordem. Já em CÍCERO, “*administratio*” era “governo, manejo, direção”. Era ação e efeito de cuidar de bens, de direitos, de interesses. “*Administrare provinciam*” era expressão usada por Cícero. “*Minister*” era o assistente, o ajudante. “*Administrare*” era dar assistência, ajuda, auxílio.

Administração do Príncipe era gerir, cuidar, dirigir os bens e interesses do Príncipe.

No dia em que os bens e interesses do Príncipe passaram a ser do público — bens e dinheiros —, a administração do Príncipe passou a se denominar “administração pública”. Deixou o Estado de ser patrimonial, propriedade do Príncipe ou do Rei, para ser o Estado da soberania nacional.

25. Conceito de “Administração Pública”

O Estado deixou de ser propriedade do Rei. Deixou de ser propriedade dos governantes. Passou a ser propriedade da soberania nacional.

Os bens que eram do Rei passaram a ser do Estado. A administração dos bens dos Reis, que era administração pública, passou a ser administração dos bens do Estado, com a mesma denominação de “administração pública.”

A administração pública é, por isso, definida como a arte e a ciência da gestão aplicada nos bens, negócios e interesses do Estado.

Sua história é coextensiva da história da organização do governo. Cada forma de governo através dos séculos vem mais altamente desenvolvendo os sistemas de administração pública, a tomarem mais altos aspectos nos Estados industrializados.

A moderna administração emerge do sistema feudal para o Estado nacional e o seu escopo tem sido profundamente afetado pelas prevaletentes teorias das funções dos Estados. O mercantilismo, no século XVIII, deu origem a determinado sistema de ad-

ministração pública. A revolução industrial operada na Inglaterra depois da primeira metade do século XIX deu outra direção à administração pública. Depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1919) as funções do Estado foram aumentadas e a administração pública veio a se estender extraordinariamente com o emprêgo de todos os meios para a atender.

A intensidade da administração aumenta dia por dia e pode ser esperada em contínuo desenvolvimento por um indefinido tempo. Filosofia socializante do governo invade todos os sistemas de governo, quer os baseados no respeito à iniciativa privada, quer os baseados nos diversos aspectos do socialismo.

26. Administração Pública sob Direito

A administração pública era arbitrária nos tempos anteriores à instituição dos Estados de Direito. Quando surgiu essa doutrina a administração pública passou a ser feita nos termos do Direito. Mas, com a sua evolução, de novo se voltou à concepção de certos entraves jurídicos não prevalecerem contra o Governo na sua ação administrativa. Praticando os atos admitidos pelos institutos do direito ordinário, foram-se admitindo para a administração pública disposições extraordinárias desse Direito comum. São essas disposições, cláusulas ou regras extraordinárias que fazem a diferença específica entre a Administração pública e a Administração privada.

A moderna realidade social, determinada decisivamente pela técnica, pela economia e — como consequência

delas — pela massa do povo, impõe ao Estado o dever de planificar e dirigir em ampla medida, de reprimir aqui e fomentar ali, de unir em ordens duradouras os elementos poderosos e débeis, de criar e manter possibilidades de existência para milhões de seres, de repartir, de atuar como força conformadora, estabilizadora e conciliadora em meio de um mundo de máxima vulnerabilidade. Tudo isso acarreta a faculdade que a Administração de épocas anteriores não conhecia nessa proporção.

Uma função de tão extraordinária influência não pode guiar-se tão-sòmente por critérios funcionais, senão também que tem que se orientar por cânones superiores, sob pena de deixar de reconhecer que a ordem social não é tão-sòmente uma estrutura funcional, senão também um complexo dirigido à realização da justiça social.

Nessa feição a ação social do Estado é controlada pelo Poder Judiciário, para a defesa dos direitos subjetivos das pessoas físicas ou jurídicas que entram em contato com a Administração.

27. Conceito de Direito Administrativo

Pode-se, pois, dizer que assim como o Direito Civil é o conjunto de regras e institutos que regulam os direitos e as obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações, assim o Direito Administrativo vem a ser o conjunto das regras e institutos que regulam os direitos e as obrigações de ordem da Administração Pública concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações.

A adoção do federalismo ou do sistema político unitário não é nem poderia ser obra do arbítrio do homem. Obedece, em cada país, a motivos determinantes, de natureza geográfica, econômica, étnica e social. Tem um enraizamento histórico. Baseia-se nas realidades nacionais. Corresponde ao modo nacional de ser de cada povo. A verificação dessa verdade leva-nos à compreensão de que nenhum regime político poderá ser impôsto uniformemente a povos diversos. Princípios, fins, ideologias — sim, os homens todos, de tôdas as partes, podem tê-los comuns. Quanto, no entanto, aos processos, aos métodos, às formas de institucionalização dessas doutrinas, isto é, à organização político-econômico-social, através da qual devemos buscar a vivificação dos princípios, aí hão de ser pesados e devidamente considerados os fatores de diferenciação, os quais obrigam a atitudes próprias, consentâneas com o caráter, o espírito e os recursos de cada povo.

FEDERALIZAÇÃO

DA JUSTIÇA

Paulo de Figueiredo

*Assessor Legislativo
do Senado Federal*

Os Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América são, no caso, um exemplo vivo e edificante. Ambos adotaram o federalismo, mas, na República do Norte, foi a necessidade de centralização de poderes que levou os Estados à aceitação do sistema, ao passo que, entre nós, o que nos fez perfilhá-lo foi, justamente, o reconhecimento de que era necessário descentralizar o poder, dando maior autonomia às províncias.

Aqui, foi um movimento da periferia para o centro e de cima para baixo; lá, um movimento do centro para a periferia e de baixo para cima. Lá, o excesso de liberdade dos Estados pedia o fortalecimento do poder central; aqui, o excesso de poder central sugeria maior liberdade para as províncias. No fim, porém, tanto lá como aqui, o que se pretendeu, ao implantar-se o regime, foi que se preservasse a unidade da pátria, neutralizando-se possíveis motivações de cunho separatista.

Implantado o federalismo, teríamos, é óbvio, de aceitar tôdas as suas implicações, entre elas a divisão dos poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Isto foi feito, mas o foi, entre nós, à base de um doutrinário livresco, de gabinete, discursivo e irracional. Limitamo-nos a repetir, em termos jurídicos, o que aprendemos lá fora. Não nos contentamos em importar idéias; fomos mais longe, e, para a execução dessas idéias, importamos, também, métodos alienígenas.

Foi, assim, por vício de uma formação cultural que nos levou a vestir no corpo político do Brasil uma indumentária extravagante, que nos fixamos no classicismo de Montesquieu, razão pela qual criamos, aqui, da maneira mais contra-indicada possível, uma Justiça dualizada, crendo que, assim não procedêssemos, estaríamos ofendendo os sagrados princípios federativos. "Tôdas as nações que se modelaram pelo sistema federativo reconhecem a dualidade

judiciária e conferem aos Estados-membros o poder de administrar a Justiça em seu território, com os tribunais e juizes que instituírem”, escreve o Professor José Frederico Marques.

Diga-se, de passagem, que êsses publicistas, advogando a duplicidade da Justiça, como consequência necessária do federalismo, aceitam, contudo, a presença, nos Estados e Municípios, da Justiça federal (a do Trabalho, a Militar, a Eleitoral), com jurisdição própria, e isto não deixa de ser paradoxal, pois, a rigor, aceitando-se suas teorias federalistas ortodoxas, isto vale como uma ofensa à autonomia dos Estados.

É certo que a Federação reclama autonomia para os Estados, sem o que não seria Federação. E é igualmente certo que essa autonomia, os Estados só a possuem se com a faculdade de organizar seus poderes fundamentais, que lhes possibilitem uma administração própria, estruturada em suas realidades econômicas e sociais, às quais devem adequar-se as suas instituições.

Reconhecendo essa verdade, nem por isto vemos razão nos que vinculam essa autonomia ao reconhecimento do direito a um Poder Judiciário próprio, por parte dos Estados-membros.

Há poder e há poder. Os poderes que marcam o caráter autonomista dos Estados hão de ser os poderes políticos, e o Poder Judiciário tem outra natureza, não podendo circunscrever-se a áreas territoriais restritas e diferenciadas, dado que disciplina relações que transcendem fronteiras provinciais e se projetam, necessariamente, num plano mais humano e, por isto mesmo, mais nacional.

Dizer que os Estados, no regime federativo, só podem fazer valer sua

autonomia se dispuserem dos três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — é confundir autonomia com soberania, o que realmente ocorre, por força de uma falsa compreensão e de uma errônea aplicação da teoria de Montesquieu.

Se recordarmos que os Municípios também são autônomos, mas não possuem uma Justiça própria, uma Justiça municipal, e se lembrarmos, antes de tudo, que o direito é um só, para todo o País, e um só o processo de sua execução, logo concluiremos como soa artificial a expressão Poder Judiciário dos Estados — poder que, em última análise, os Estados só têm para efeito de nomeação de juizes.

O Poder Judiciário, em sua essência, em sua autenticidade, em sua grandeza, há de ser entendido em sua amplitude de poder nacional, operando acima de contingências e conjunturas de ordem regional, sobrepassando a interesses políticos, gozando de condições que lhe assegurem eficiência, respeito e independência. Há, assim, de ser situado como um poder dos Estados, pois é um poder jurídico, não político, e a sua nacionalização, longe de ferir o princípio federativo, valeria como uma garantia para a federação.

O imprescindível é que a federação funcione, e, para isto, faz-se mister estruturá-la em consonância com as realidades nacionais, sem o que ela jamais poderia manter-se.

Afora isto, fatos positivos demonstram que não há, como pretendem os “dualistas”, essa correspondência necessária entre federação e autonomia judiciária. É o que acentua Seabra Fagundes, quando escreve: “Nem a dualidade do Poder Judiciário é essencialmente peculiar ao regime federativo, tanto que o Canadá e a Austrália, Estados federais, a repelem, nem é possível situar tal questão,

como tantas outras, à luz de esquemas teóricos, senão sob o prisma de realidades próprias do nosso meio.”

ERRO DE VISÃO

Não é, portanto, a dualidade de Justiça, uma *conditio sine qua non* do federalismo.

Contestam esse ponto de vista numerosos publicistas. E o fazem não só por boas razões doutrinárias, como, sobretudo, por excelentes argumentos de ordem prática.

Já vimos que o Canadá e a Austrália adotam uma Justiça federal única, e, nem por isto, ninguém ainda se lembrou de contestar a validade dos regimes federativos, naqueles países.

E no Brasil? Qual o motivo de nos termos apegado ao classicismo liberal, aceitando um sistema que nossas realidades repudiavam? Sim, pois, mais do que a Austrália e o Canadá, o Brasil, pelas suas peculiaridades geo-econômicas, pela sua rarefação demográfica, pela sua constituição étnica, pela sua formação social, pelas características de sua política, reclamava e reclama um Poder Judiciário destituído de qualquer matiz político, realmente livre e nacional, capaz de agir uniformemente em todo o território pátrio, em defesa e em garantia dos direitos fundamentais de nossa gente, o que nem sempre seria possível, se relegado à simples condição de um poder estadual sujeito às contingências de realidades provincianas.

O mal do Brasil, aqui como alhures, foi de deformação cultural. O nosso “psitacismo”, que não foi só literário, mas também político. Com falsas elites, vivemos, durante séculos, com o pensamento na Europa e nos Estados Unidos. Querendo europeizar ou americanizar o Brasil. O resultado foi a criação de um Brasil artificial, que jamais conseguiu expressar o Brasil na-

tural. E que, por isto, nunca chegou a impor-se.

Na hipótese, os nossos constitucionalistas, por amor a doutrinas e por desconhecimento do nosso meio, trouxeram, para a Carta de 91, os princípios da Constituição americana, onde o regime federativo surgia por força de uma situação política que era precisamente o oposto de nossa situação brasileira ao tempo da proclamação da República.

O mesmo apêgo às formas teóricas, que nos levou a abolir a escravidão, sem uma prévia preparação capaz de prevenir a grave crise econômica que se lhe seguiu; que nos fez proclamar a República, quando o País não estava preparado para o regime e o Imperador era uma figura amada do povo; que nos conduziu a uma legislação trabalhista que se adiantou à dos países mais progressistas, sem que dispuséssemos de uma indústria evoluída e contando com uma agricultura ainda em fase técnica semimedieval, com o operariado da cidade e do campo recebendo do alto mais do que pensava em reivindicar, esse mesmo esquecimento de nossas realidades, de nossas necessidades, de nossas aspirações autênticas, levou-nos à adoção do regime federativo nos termos clássicos, razão pela qual transferimos às antigas províncias a categoria de Estados, o que levou muita gente a uma imperfeita conceituação da autonomia dos mesmos, muitas vezes supervalorizada, o que, inclusive, trouxe, em diversos lances de nossa história, perigos à nossa unidade, à Federação...

A dualidade de Justiça, em nossa pátria, tem a sua origem e a sua explicação nessa nossa mania de *imitar*, ou seja, em nossa imaturidade cultural, que nos faz, sempre, aceitar, sem maiores indagações, as doutrinas vindas da Europa ou dos Estados Unidos.

Guilherme Estelita, por sinal, adversário da federalização da Justiça, confirma essas considerações, ao comentar:

“Permitam-me, em abono de nosso modo de pensar, algumas considerações. Não parece indubitável que a dualidade de Justiças (a federal e a dos Estados) deva ser considerada um imperativo lógico, um elemento essencial à adoção do regime federativo” “houve sempre valiosas opiniões em contrário” “mas, consoante veio a notar Amaro Cavalcanti, a vitória dessa orientação deveu-se muito à circunstância de se haver dado às antigas *províncias* o qualificativo de Estados (a que alguns emprestavam até soberania). A muitos parecia que os Estados federados não teriam existência condigna ao seu título, se não tivessem os três poderes distintos. A esse fator, juntou-se um outro, ou seja, o de o Governo Provisório já haver organizado separadamente a Justiça federal e a Justiça do Distrito Federal (Decretos n.º 848 e 1.030, de 1890) e pleitear fossem seus atos mantidos tais quais.”

SITUAÇÃO DA MAGISTRATURA NOS ESTADOS

Os frutos maléficos de nossa mania de imitação não tardaram a surgir, no que concerne à adoção, às cegas, do sistema federalista importado dos Estados Unidos, não apenas no terreno político, como, no que interessa ao nosso estudo, no campo da Justiça.

A confusão de autonomia com soberania proporcionou um exagerado sentimento regionalista. De outro lado, a falta de comunicações tornava difícil

a “presença” da União nos Estados, de modo a anular a hipertrofia nascente dos governos provinciais. A diferença de riqueza entre as camadas das populações — alguns poucos ricos e multidões de necessitados — criou, estimulou e consolidou as oligarquias nos Estados e o coronelismo nos Municípios. De tudo isso resultou, como seria fatal, a supervalorização do Executivo, poder que contava com as forças policiais, muitas destas transformadas, com o correr do tempo, em alguns Estados, em verdadeiros exércitos.

A Federação, segundo os teóricos de 91 e seus seguidores, estava, dessa maneira, “salva”, embora os Estados não fossem todos iguais perante a União, eis que Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul foram, a pouco e pouco, tornando-se donos do Brasil . . .

A Federação estava “salva”, porque na Constituição Federal e nas Constituições estaduais se garantia às províncias uma autonomia fundamentada na existência de três poderes independentes e harmônicos, conquanto, em verdade, um só poder — o *Executivo* — realmente vigorasse em diversos Estados, oprimindo os outros dois, principalmente o Judiciário, sobretudo quando este pretendia impor-se como um poder não-político.

A dualidade de Justiça foi imposta, no papel. Mas, a autonomia do Poder Judiciário ficou, também, no papel. A realidade nos mostrou, sempre, outros quadros nos Estados do Brasil, como relembra Guilherme Estelita:

“Em verdade, não havendo a Carta de 24 de fevereiro assegurado explicitamente aos juizes dos Estados as garantias outorgadas de modo expresso aos juizes federais (art. 57 e parágrafos), em alguns Estados verificaram-se abusos de toda ordem, atentados vários à

segurança funcional dos magistrados locais. No Ceará, por exemplo, leis ordinárias, em 1897 e 1898, autorizaram o presidente do Estado a remover juizes de direito e aposentar, com tempo de serviço que contassem, magistrados de qualquer hierarquia.

E no decurso do primeiro vintênio republicano tantos foram os atentados aos poderes estaduais e a seus juizes, que o Supremo Tribunal Federal, através de reiteradas decisões, houve que reconhecer-lhes garantias idénticas às dos magistrados federais, inscritas na Lei Magna.”

A pressão, por parte dos governos federais autônomos, sôbre as autoridades judiciárias, foi, de modo geral, uma constante, em largo período de nossa história republicana, e quem conhece o interior brasileiro bem sabe que ela continua a existir como um fato, em diversas unidades federativas.

As oligarquias, decorrências necessárias da experiência feudal que tivemos, com o regime das capitâneas hereditárias, ainda não desapareceram de todo. Existem, como que sublimadas, mas existem, e se revelam, a cada passo, em nossas práticas governamentais, quando acontece estarem no poder.

Há reações, sem dúvida. Juizes existem, em todo o Brasil, que nos encham de admiração, tal a coragem com que enfrentam os poderes, suportando *tôda sorte de pressões, mas cujo heroísmo, se serve para exaltá-los como pessoas, não basta para impedir o desrespeito à autoridade e a ofensa a um poder, não raro, subjugado pela força bruta ou pela corrupção. Vamos falar claro: conhecemos a situação no interior e já verificamos, mesmo em Estados tidos como adiantados, magistra-*

dos que se acomodam às situações, deixando de ser juizes para se transformarem em instrumentos de facções, autoridades a serviço de um partido ou de um caudilho. Seabra Fagundes, conhecedor da matéria, não esconde essa realidade, antes a reconhece e a profliga: “No meio estadual, sob a pressão dos governos locais, inspirados nessa tendência própria dos nossos governantes de todos os tempos, de não admitir contraste à sua autoridade, juizes, que recebem o mandato duma outorga da União, crescem na força moral e nas aptidões materiais necessárias ao desempenho dos seus deveres. De certo, a impavidez e a convicção do dever nos magistrados locais têm-nos mantido, via de regra, sobranceiros às investidas do despotismo político. Mas, que de vêzes, nessas refregas, não se salva apenas a figura moral do juiz, na brava intransigência com que decide, soçobrando, afinal, a justiça, no desrespeito às sentenças?! Enquanto isso, não se apontam julgados da antiga justiça federal, que os governos locais teimassem em menosprezar.”

A conduta dos governos locais, em relação às duas diferentes Justças, era, assim, diferente: de acato à federal, de menosprêzo à estadual. O respeito à federal era o respeito profundo ao poder central, que se fêz válido, em todo o território, nas várias fases de nossa formação histórica; e o menosprêzo à estadual, valendo como uma afirmação de executivos estaduais que, por distorções em seu entendimento político, interpretavam a seu talante a teoria federalista, e, por defeituosa formação, tentaram, com o aparecimento das oligarquias, absorver tôdas as atividades governamentais.

Tôda vez que se fêz necessário tornar efetiva a unidade pátria, a União estêve presente em qualquer ponto do território nacional e seus poderes foram devidamente considerados, qual-

quer que fôsse o plano de sua atuação, e isto, tanto no Império quanto na República.

Tudo indicava, assim, que quando estivessem em jôgo interesses nacionais, fôsses, êsses interesses, colocados sob a proteção de instituições nacionais, mas, no caso da justiça, os obreiros da República se deixaram enredar nas teias de um teorismo lírico e irreal, donde a aceitação de um sistema dualista que só pode desservir à Nação.

O que está em jôgo, na espécie, são os direitos fundamentais do cidadão brasileiro, que transbordam dos limites geográficos e das contingências regionais de vida, porque dizem respeito à própria condição humana de *homo brasiliense*. São as liberdades civis, que a justiça tem por função precípua garantir, socorrer, incentivar. Para tanto, seria necessário um poder nacional incontestável, sobrepairando aos interesses ocasionais de partidos, grupos, facções ou indivíduos, tão atuantes nas províncias e nos Municípios. Um poder capaz de se impor aos poderes locais, pois, adverte Oliveira Viana, “o que o nosso meio e a nossa experiência nos ensinam é que estas liberdades correm sempre o perigo do sacrifício quando garantidas por autoridades locais. Estas — por defeito de sua formação social — são sempre animadas do facciosismo do clã a que pertencem e são, pessoalmente, inclinadas a se utilizarem do poder conferido para vinditas ou perseguições a adversários. Presa à confiança dos clãs locais — a *autoridade policial* é sempre obrigatoriamente o delegado *nosso*; posta na dependência deles — a autoridade judiciária, por sua vez, tenderá sempre a ser, noventa vezes sobre uma, o juiz *nosso*.”

Quem já exerceu, no interior, a magistratura, o ministério público ou a advocacia, bem sabe que Oliveira Via-

na não está mentindo, embora possa ter exagerado.

O mal ainda existente, e que se fez sentir de modo positivo tôdas as vezes em que se pretendeu dar mais autonomia aos Estados, porém, mais acentuadamente, logo após o advento da República, como fruto de um federalismo mal compreendido, esteve para ser debelado. No Império, homens de responsabilidade na direção dos negócios do Estado sentiram os perigos dos exageros da descentralização num país de massas ignorantes e de falsas elites e agiram, com senso, buscando neutralizar os seus inconvenientes, mal foi ela ensaiada.

Recém-inaugurada com o Ato Adicional, logo surgiram os excessos autonomistas, aconselhando um recuo no passo dado. Chegou-se, assim, à convicção da necessidade de maior centralização política, como meio de se assegurar a ordem, a disciplina, o respeito, enfim, a integridade da própria pátria.

Pouco antes da proclamação da República, as coisas estavam quase em seus devidos lugares, mas, com a Constituição de 91, perdeu-se aquêl trabalho de recuperação e o País voltou a ser palco de descabros oriundos de poderes regionais excessivamente valorizados. Oliveira Viana fixou bem o fenômeno: “... com a evolução da nossa organização administrativa — da descentralização do Ato Adicional para a centralização da Lei de 3 de dezembro de 1841 e, finalmente, para a separação entre a Justiça e a Polícia pela Reforma Judiciária de 1871 — a onipotência dos “coronéis” e dos “partidos” locais, com a sua intolerância e violência, estavam sendo reduzidas e coartadas aos poucos nas suas praxes opressivas; e as liberdades civis do homem do povo estavam sendo, pouco a pouco, asseguradas.”

Nesse sentido, a descentralização republicana, trazida pela Constituição de 91 — estadualizando a magistratura e criando as oligarquias —, apresentou indiscutivelmente um passo atrás, um verdadeiro regresso neste sistema de garantia das liberdades privadas, que o Império estava lentamente organizando. Com esta descentralização integral, operada pela Constituição de 91, estas liberdades foram novamente postas sob a ameaça daquelas “paixões do mal”, a que aludia Rui. Ressurgiram então dos seus túmulos do período colonial os antigos “almotacéis”, “juizes ordinários” e “capitães-mores”, e ressurgiram sob os modernos avatares do juiz *nosso* e do delegado *nosso*, que são hoje — como outrora aquêles — as fontes mais fecundas dos atentados contra a liberdade civil do povo-massa do Brasil.”

O lirismo político de 91 estragou tudo, pois instituições políticas são coisas que “nascem” naturalmente dos diversos ambientes nacionais, não podem ser impostas, sobretudo se em desacôrdo com as realidades do ambiente onde são introduzidas. Dessa maneira, a estadualização da Justiça deserviu à Justiça, porque colocou o Poder Judiciário à mercê das oligarquias e, com isto, foram maltratadas as liberdades civis de brasileiros dos diversos Estados. Divorciada da realidade, a experiência constitucional republicana, colocando os direitos políticos dos Estados acima dos direitos civis dos cidadãos, teve efeitos desastrosos em nosso processo social, propiciando a prática da opressão e do subôrno aos magistrados, levando o medo ao cidadão, afinal descrente das garantias judiciais, tão desconsideradas, estas, por delegados atribiliários e juizes venais.

Claro está que, feudos redivivos, os Estados, os seus senhores, “donatários” modernos de suas “capitanias”, haviam de defender sempre aquela apa-

relhagem jurídico-constitucional capaz de lhes garantir a sobrevivência, e esta a razão por que sempre se proclamaram intransigentes defensores do federalismo, tal e qual fôra instituído pelos sábios de 91.

Consolidado êsse estado de coisas, tão caro aos modernos “caciques” que, de norte a sul, dominam, ainda, largos setores da política nacional, compreende-se como seria difícil, mas como se faz necessária, a federalização da Justiça.

É ainda Oliveira Viana quem, com palavras de fogo, denuncia êsse aspecto negativo de nossa civilização: “Êsses mesquinhos e pequeninos interesses da politicalha da província — recobrando e dissimulando o seu egoísmo com o manto dos “sagrados princípios do regime federativo” e das “liberdades locais” é que não nos permitiram ainda — e tão cedo não permitirão — instituir e organizar êstes dois corretivos garantidores e saneadores: a) a Justiça federalizada — na dignidade da sua expressão nacional; b) a Polícia também federalizada.”

CENTRALIZAÇÃO, TENDÊNCIA UNIVERSAL

Para melhor equacionamento da questão, nos tempos modernos, é conveniente salientar que a tendência para a centralização política, nos Estados federais, é, hoje, universal: “Existe, nos sistemas federais do mundo estáveis e antigos, uma visível tendência para a centralização política”, observam Gwendolen M. Carter e John H. Herz, que anotam, ainda: “Na América Latina, o federalismo (amplamente copiado dos Estados Unidos) é, muitas vezes, apenas aparente, mesmo onde não existe ditadura. A sua fraqueza geral reflete-se no emprêgo fácil da “intervenção federal”, que substitui o contrôle regional pelo federal nas unidades-membros.”

A verificação dos autores americanos é válida também para o Brasil. O contróle federal dos Estados-membros é um fato e se tem feito sentir de mil maneiras, disfarçada ou ostensivamente, inclusive através da clássica intervenção.

Essa inclinação dos povos, especialmente os latino-americanos, para os regimes políticos de poder centralizado, explica-se e justifica-se, hoje, pelas próprias necessidades de governo, que, em tôda a parte, exigem métodos rápidos e efetivos de administração, obediente, esta, sempre, a planos e objetivos nacionais.

As nações não podem mais, na hora presente, ter suas decisões sujeitas a processos demorados, o que fatalmente acontece nos Estados federais, quando o federalismo é estruturado nos moldes tradicionais.

Todos os povos procuram consolidar sua unidade política, condição básica para uma unidade de comando que a época exige.

Não podemos, dessarte, permanecer fiéis a um artificialismo jurídico que insiste numa prática federalista caduca.

O caminho a seguir nos foi traçado, em suas linhas mestras, pelo senso político do português, que sempre operou em termos realistas, buscando adequar as instituições às realidades da terra.

A existência de províncias grandes e pequenas, ricas e pobres, pequenas ou não, estava a mostrar que não poderiam elas, transmutadas em Estados, ficar à mercê de seus próprios recursos, como fatalmente teria de acontecer num sistema federal ortodoxo.

A verdade, porém, é que importamos êsse sistema. Mas, na prática, êle foi sempre ferido. A União sempre se

fêz presente, quando necessário, em qualquer parte. Ou de modo pacífico, consentido, ou pela fôrça.

E, muitas vêzes, a intervenção do governo central nos Estados teve por causa, precisamente, a necessidade de fazer valer a justiça, não raro ofendida em sua majestade pelos sátrapas regionais.

“TRAVESSURAS DE SÍMIOS”

Já falamos das distorções culturais de nossas elites. Seus “equivocos” nos têm custado muito caro. O “snobismo” literário de alguns bons moços nos levou a erros tremendos. Nossa fuga à realidade não se restringiu ao uso de casacas, “smokings” e fraques nas festas de fim de ano, o calor a quarenta graus à sombra. Se a imitação ficasse nisso, ainda estava bem. O pior é que a “macaqueação” nacional foi além da superfície das coisas, fazendo-se notar, também, no mundo das coisas sérias. Principalmente na política. Aí, a nossa desgraça.

Formando-se à base de uma cultura estrangeira, predominantemente a europeia, as classes dirigentes do País insistiram, durante longos anos, em tentar conformar os fatos com as teorias, ao invés de, fundando-se nos fatos, criar uma teoria política brasileira ajustável às nossas particularidades, capaz de nos levar à execução de objetivos efetivamente nacionais.

Isso explica a incompreensão de nossos problemas, especialmente na primeira República.

Ora, as realidades brasileiras apontam o rumo a seguir: trabalho dividido, porém comando central único. Essa divisão de trabalho significa, politicamente, autonomia. Esta há de existir e ser respeitada, pois, entre nós, é imperativo de desenvolvimento regional. Mas os fatos demonstram que o processo autonomista, para ser real-

mente válido na esfera administrativa, não está na dependência da política. Ao contrário, o excesso de poder político concedido às províncias não raro contribui para estorvar a administração, sendo certo que as unidades menores e mais pobres são sempre esquecidas.

Quando, de longe em longe, alguma obra de vulto sacode o País e desperta entusiasmo e esperanças nas populações dos Estados, mesmo os menos dotados e mais distantes da capital federal, vai-se ver, e é a União que, direta ou indiretamente, está agindo.

São as rodovias nacionais, as usinas hidrelétricas, o correio aéreo, etc.

Tudo aconselharia, portanto, no Brasil, que, obedecidos aquêles princípios atinentes ao resguardo dos direitos fundamentais do cidadão, se tentasse, sempre, uma organização política capaz de tornar efetivamente iguais os Estados federados, o que logicamente não poderia ser conseguido através do sistema federal clássico, que, a rigor, deixaria êsses Estados entregues à própria sorte.

Não podemos ter Estados intocáveis, intocável deve ser apenas o Brasil.

O certo, no entanto, é que não foram ouvidas as vozes dos que, no Parlamento, nos Ministérios, nos Conselhos, na Imprensa e nas Tribunas, pregavam a necessidade de adotarmos para os problemas fundamentais do Brasil uma orientação realista, ou seja, autenticamente nacional. Prevaleceu o "snobismo" cultural. Vingou uma política sem conteúdo. E toda a nação sofreu, com as tentativas de enquadrá-la numa ordem que não refletia seus anseios. Daí a adoção de um sistema federal onde, inclusive, passamos a contar com uma esdrúxula

Justiça estadual. Oliveira Viana penetrou fundo o problema, numa crítica candente:

"Na verdade, temos sacrificado, por simples "marginalismo" ideológico, muito da nossa organização política e da nossa tranqüilidade pública ao mito da Federação e da Descentralização.

Há um visível equívoco em tudo isto. *Confundimos, ou melhor, não temos discernido muito bem a descentralização política da descentralização administrativa.*

É certo que a Ciência Social e a Ciência Política condenam — no nosso caso — a descentralização política. Rui bem sentiu isto, quando apelidou os nossos excessos superfederalistas de "travessuras de símios"; mas não soube reagir contra a tendência descentralizadora, e consagrou, na Constituição de 91, a descentralização política, levando-a até à estadualização da Justiça e da Polícia.

De qualquer forma, temos cometido o erro de sempre colocar o problema político acima do problema administrativo — e procurar a solução dêste na Federação.

Esta, para o Brasil, é justamente a forma menos aconselhável de descentralização — e isto porque, pela nossa desmedida extensão territorial, pela nossa disseminação e pela dispersão demográfica, pela peculiaridade da nossa colonização "por saltos", pela estruturação clássica dos nossos partidos, a descentralização política terá que resultar fatalmente em mandonismo, em coronelismo, em regulismo, em satrapismo, em dissociacionismo, em separatismo. E assim tem sido desde o período colonial."

Somos, também, federalistas. Queremos, também, Estados autônomos. A federação, no Brasil, é, pode-se dizer, a expressão, em termos políticos, do princípio da divisão do trabalho. A administração, em nossa pátria, ficaria estagnada eternamente, se não se atribuísem aos Estados-membros poderes que lhes permitissem liberdade de movimentos. Mas federação deve ser situada como instrumento de progresso para os Estados, de bem-estar para as populações de todos eles, de igualização de todos perante a União.

Assim situando o problema, é claro que o regime federativo há de ser disciplinado de modo a possibilitar entendimento e entrosamento entre a União e os Estados, estes dela recebendo quanto lhes falte para um desenvolvimento real e a ela fornecendo quanto ela necessite para a consecução de seus objetivos nacionais, que superam os estaduais, mas os inclui.

Entre os propósitos básicos, de alcance nacional, do Estado (União), está a Justiça, que não pode regionalizar-se nem particularizar-se, que não pode ser atomizada, eis que trata, em sua finalidade máxima, de assegurar aos homens as suas liberdades civis, isto é, os seus direitos fundamentais, e estes estão fora e acima das fronteiras da política e da administração, situando-se no plano da própria afirmação dos homens, como seres humanos.

Sendo diferentes as regiões do Brasil, diferentes em sua geografia, em população, em seu desenvolvimento, em seus problemas, necessidades e anseios, claro é que cada uma há de ter uma organização administrativa própria, para o que se faz mister um mínimo de autonomia política. Em cada Estado, portanto, pesadas aquelas diferenças, as populações hão de ter organizados de modo próprio os seus sistemas de trabalho, de transportes, de ensino. A estrutura administrativa

de São Paulo não poderia, é evidente, ser igual à do Amazonas. Nem se poderiam adotar, para a economia agrária do Rio Grande do Sul, os mesmos processos reclamados pela de Minas, tão diversos os ambientes rurais em cada Estado. Do mesmo modo, os métodos de ensino, num Estado como o do Paraná, não poderiam ser os mesmos adotados num Estado como o do Piauí.

Entretanto, os homens do Norte, do Centro, do Leste, do Oeste e do Sul do Brasil, são iguais, em essência, no que tange aos seus direitos fundamentais, às suas liberdades civis, não cabendo, aqui, nenhuma distinção de cunho estadual. Todos os brasileiros têm direito ao trabalho, à educação, à subsistência, à assistência e ao ideal, que são, no dizer de Pontes de Miranda, os cinco direitos básicos. Vivam onde viverem, seja em que condição fôr, os brasileiros hão de lhes ver assegurados esses direitos.

E é a garantia do exercício desses direitos, contra tudo e contra todos, o papel da Justiça, que, por isto mesmo, tendo esta destinação humana, há de ter validade nacional e, para impor-se, exige uma força que só a categoria de poder federal lhe poderá transmitir.

Gabriel Passos, estudando o assunto, soube considerar objetivamente o problema:

“O que importa na federação é a autonomia política e administrativa das unidades federadas.

A Justiça não deve ser repartida, porque a Justiça una é mais forte e a Justiça mais forte melhor garante a essa própria autonomia política e administrativa.

A Justiça, segundo nos parece, pois, deve ser uma instituição nacional, custeada unicamente pela União e por ela organizada, segundo as necessidades da vida fo-

rense do País, com certa plasticidade, de maneira que os trabalhos sejam distribuídos equitativamente e tenham marcha rápida. A unidade de justiça seria sôbre isso mais um laço a identificar e prender os diferentes Estados federados, e retiraria os juizes das influências locais, sempre mais atuantes sôbre êles que os poderes federais.”

Realmente, a Justiça federalizada poderia enfraquecer as oligarquias, mas fortaleceria os Estados, pois melhor assistiria às populações dos diversos pontos do País, resguardando-as em suas liberdades cívicas e tornando-as mais confiantes na União, o que só pode favorecer à obra de integração nacional.

LIBERDADES CIVIS E LIBERDADES POLÍTICAS

Retornemos ao tema, aqui já anteriormente abordado, da confusão de planos, verificada no Brasil, por fôrça de deformações de ordem cultural, e que tem dificultado uma distinção, que se faz necessária, entre liberdades civis e liberdades políticas, para efeito de uma perfeita compreensão do problema do federalismo.

Nunca é demais acentuar que a interpretação do sistema federal, por parte de nossos políticos, tem sido uma interpretação casuística, *pro domo sua*. Defendem uma autonomia exagerada para seus Estados, sempre que haja possibilidade de uma intervenção do poder central capaz de, em benefício da nação, contrariar interesses locais; mas esquecem êses excessos autonomistas, e até solicitam a intervenção da União, quando esta age para favorecer a região, ainda que, nestas oportunidades, possam ser esquecidos os princípios federalistas...

O que é urgente, inadiável, conseguir-se, entre nós, é que se estabeleça, com traços nítidos, a diferença entre

liberdade civil e liberdade política, pois só compreendendo essa diferença poderemos proceder a uma reorganização constitucional que possibilite o enquadramento do País em suas próprias realidades.

O certo é que, no Brasil, nem sempre houve correspondência entre as liberdades políticas e as liberdades civis, tendo havido, mesmo, em muitas ocasiões, até um conflito entre elas, por fôrça, precisamente, da adoção, entre nós, de uma organização federativa sem conteúdo nacional.

As oligarquias, frutos políticos da autonomia dos Estados, constituíram-se — e às vêzes ainda se constituem — em óbices terríveis ao exercício das liberdades civis das populações do interior, sendo comumente preciso que a União aja com presteza e rigor para assegurá-las e, assim, garantir, nos Estados, o livre funcionamento dos poderes, muita vez comprometido justamente por essas oligarquias tão zelosas dos postulados federalistas.

Para ilustrar como, em nosso país, nem sempre as liberdades políticas e civis estiveram correlacionadas, basta considerar dois fatos irrefutáveis: foi durante o Estado Nôvo, de liberdade política restrita, que se desenvolveu e aperfeiçoou a nossa legislação trabalhista, ampliando as liberdades civis do trabalhador. E foi no Estado Nôvo, também, que o DASP procedeu a uma obra notável de reestruturação administrativa, no tocante ao pessoal, abrindo as portas do serviço público a quantos brasileiros, mesmo da condição mais humilde, pudessem, pelo mérito, alcançar um lugar ao sol.

Os hábitos políticos em nosso país revelam que o excesso de autonomia tem ocasionado abusos contra os cidadãos e até mesmo contra a federação. O exame atento e imparcial de nossa história nos induz à convicção de que, para a efetiva proteção das

liberdades civis a todos os brasileiros, se faz necessário um poder nacional, capaz de impor-se aos poderes estaduais. A alienação cultural de nossas elites(?) levou-nos a não perceber essas verdades e a agir de maneira contrária aos interesses nacionais.

A federação, tal como existe, foi resultado dêsse vício de formação. Oliveira Viana, como sempre, viu, com acuidade, a triste situação:

“Estas elites, inteiramente fora do Brasil, armam êste dilema: ou o regime federativo tem aqui esta forma e esta interpretação, ou, então, não teremos regime federativo no Brasil. Sem justiça sua e sem polícia sua (leia-se: da confiança do clã estadual dominante), os Estados não terão autonomia, e o regime federativo deixará de existir...”

Como se explica esta obnubilação das nossas elites políticas? Tanta incompreensão deriva de uma velha e infundada convicção, que parece definitivamente cristalizada na mentalidade destas elites: de que entre a liberdade política — expressa na autonomia local e no *self-government*, à maneira saxônica — e a liberdade civil — expressa nos direitos imprescritíveis do cidadão — há uma direta correlação que se exprime assim: onde o regime eleitoral e representativo vigora, também vigora, paralelamente, a liberdade civil. É que uma e outra destas duas técnicas democráticas — *sufrágio universal e autonomia local* — são consideradas pelas nossas elites instituições asseguradoras, aqui, das liberdades civis do cidadão, e isto não porque a nossa história justifique tal presunção, mas porque, primeiro, “assim dizem os livros” e, segundo, porque “é assim que os ingleses garantem estas liberdades”...

E prossegue:

“Ora, a nossa experiência histórica nega redondamente que estas liberdades políticas, representadas pelas franquias autonômicas, hajam servido para maior garantia das nossas liberdades civis. Temos ensaiado, com efeito, por várias vezes, esta espécie de liberdade política; mas dela nos tem resultado sempre — com uma consciência que revela, pela sua continuidade no tempo e no espaço, uma lei sociológica — o sacrifício das liberdades civis, dentre tôdas as liberdades justamente as mais preciosas, porque são as da própria vida do homem e do cidadão e porque as únicas que valem a pena ser defendidas. Vêde bem: se estabelecemos a *autonomia municipal* — como em 1832 — é o regulismo que se instala em tôda a sua truculência. Se é a *autonomia provincial*, o que sai desta liberdade política é o satrapismo na plenitude de sua intolância e opressão. Foi assim em 1835, com o Ato Adicional; foi assim em 91, com o descentralismo da Constituição Republicana, com as suas dezenas de oligarquias indismontáveis.”

Podíamos ir mais além, e, numa esfera mais vasta, recordar que, às liberdades políticas instauradas no mundo com a revolução francesa, não corresponderam efetivas liberdades civis, as quais existiram apenas no papel, e, para ganhar existência real, conduziram à revolução socialista de 1917, pela qual, por outro lado, foram tremendamente sacrificadas as liberdades políticas.

UM FEDERALISMO BRASILEIRO

A democracia, conservando-se substancialmente una, adaptou-se, em ca-

da país onde foi instalada, ao ambiente nacional, adquirindo, portanto, em sua concretização política, social e econômica, características próprias. Dessarte, em França, vige o sistema unitário; no Brasil e nos Estados Unidos, o regime federativo. A forma de governo na Inglaterra é a monárquica, na Suécia também, enquanto na maioria dos países democráticos vingou a republicana. Aqui, prevalece o sufrágio universal, ali o sistema misto, acolá a escolha indireta dos representantes da nação. O Parlamento tem mais força num país, menos em outro. O parlamentarismo vingou em alguns países, em outros prevaleceu o presidencialismo. Entretanto, a democracia está no cerne de todos esses regimes políticos: na França, na Inglaterra, no Brasil, nos Estados Unidos, na Suécia.

Mutatis mutandis, o socialismo, dominando a URSS, a China, a Hungria, a Iugoslávia, a Bulgária, a România, a Polônia e tantos outros países, teve que ceder às injunções nacionais de cada povo, donde o titoísmo na Iugoslávia e o "mautsetunismo" na China e, mesmo dentro da URSS, as diferenças entre os processos socialistas do governo de Stalin e os do governo de Krustchev.

Isso mostra como são precárias as construções teóricas, quando elaboradas sem uma atenção maior pelos alicerces em que deverão apoiar-se. E mostra, por outro lado, como é possível aplicar-se à democracia o critério das afirmações nacionais, isto é, das diferenciações nacionais, das realidades nacionais, através e em função das quais ela terá de organizar-se e desenvolver-se.

Dentro dessa visão realista dos fenômenos, temos que tentar a adequação do sistema federativo aos dados reais de nossa vida.

Ninguém discute a necessidade do regime, todos advogam a autonomia

dos Estados. Mas é preciso que esse regime se torne válido, que essa autonomia se torne efetiva. É preciso, principalmente, que não permitamos, jamais, que o federalismo se torne rótulo bonito a envolver falso produto. Urge, antes do mais, não esquecer que, ao aceitar o federalismo, fizemo-lo porque vimos, nele, um regime capaz de facilitar, em cada unidade da Federação, em todo o Brasil, em suma, o respeito pleno aos direitos fundamentais de todos os nossos patriotas.

A experiência demonstrou que a forma clássica do sistema federalista não está servindo aos altos propósitos que os constituintes de 1891 tiveram, ao perfilhá-la, urgindo, portanto, modificá-la.

Isso tinha, aliás, de suceder, pois, como observa Sampaio Dória,

"não pode servir para todos os povos o mesmo tipo de federação.

O mais perfeito, o de linhas mais acentuadas que o mundo já viu, é o que rege os destinos do povo norte-americano. Mas não teria senso político trasladá-lo, tal como é, para outros povos, ou determinar, para seja qual for o povo, um modelo federativo, sem atender aos caracteres e peculiaridades que distinguem os povos entre si."

Aliás, a Carta de 1946, embora insistindo no sistema vindo de 1891, já procurou facilitar uma reforma mais ampla, como ressalta Carlos Medeiros:

"A Constituição vigente, no artigo 1º, dispõe que "os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República". E no artigo 217, § 6º, ao regular o processo de emenda de seu texto, acrescenta que "não serão admitidos

como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação e a República”.

A leitura destes preceitos mostra que a federação, quando foi promulgada a Constituição, era um regime preexistente, vindo de textos anteriores, e que deve perdurar.

Mas este regime, que o legislador constituinte resolveu manter, ao mesmo tempo em que proibia a sua abolição, não foi estruturado em 1946 da mesma forma por que o fôra anteriormente, nas Constituições proscritas de 1937, 1934 e 1891. Houve modificações sensíveis na letra e no espírito dos textos e a prática constitucional revela que a federação não é um regime rígido e impermeável, mas dúctil e elástico, capaz de adaptar-se às injunções do progresso e de atender às transformações sociais e econômicas do País.”

E ainda:

“Verifica-se que a absorção da administração estadual e municipal pela União é notória e incontestável e que ela se vem operando com a solicitação e o pleno consentimento dos Estados e dos Municípios. Este fato, de larga repercussão na vida nacional, vai subverter, dentro em pouco, os alicerces do regime federativo.”

Aliás, o sistema federal apresenta, já, um aspecto unitário inocultável, surpreendido por Pinto Ferreira nos seguintes fatos: superioridade do Estado Federal — nacionalidade única, unidade de território —, a própria organização do Estado Federal — o Estado Federal é o sujeito único das relações internacionais.

NECESSIDADE DA FEDERALIZAÇÃO DA JUSTIÇA

O Estado moderno não é mais, como o Estado liberal, um Estado ausente. O Estado é, hoje, um instrumento de realização nacional dos povos, tarefa que tem de ser realizada numa sociedade internacional. Quer dizer, vivemos numa comunidade de Estados que visam, todos, ao mesmo objetivo: o pleno desenvolvimento. O Estado atual não se satisfaz em refletir necessidades e anseios, êle é um organismo dinâmico, que disciplina, corrige e orienta os fatos. O Estado, modernamente, é uma entidade teleológica. E seus fins são claros, precisos, objetivos.

Mas, o Estado há de, sempre, servir ao homem, e não servir-se do homem. Há de, portanto, formar-se e consolidar-se como uma ordem humana de existência. Aí porque tem de ser nacional, pois a humanidade não pode ser considerada em abstrato, ela é uma realidade: consiste nos agrupamentos humanos diferenciados em nações, em classes, em grupos. Em nacionalidades, cada qual com suas características, seus problemas, seus recursos, suas reivindicações. O Estado só é real quando é a própria nação em movimento. E quando o Estado é assim, há de ser um órgão vivo, ativo, forte e consciente. Um órgão de disciplina e de comando.

No Brasil, superada a fase liberal e ultrapassado o pensamento totalitário, caminhamos para a construção de um Estado desse tipo, humano e nacional, cujo embrião pode ser localizado nas Cartas de 34 e de 46. Longe dos tipos totalitários, e longe, do mesmo modo, do tipo liberal clássico, o Estado brasileiro tende a integrar-se em sua autêntica missão de arquiteto da nação. Nem poderia deixar de ser assim, pois, como diz Nestor Duarte, “ante a reali-

dade do Brasil, o papel do Estado não é refletir e conservar tal ou qual ambiência, mas assumir a função de reformar, criar, educar um povo”.

Aceita esta compreensão do Estado, lógica será a conclusão de que não poderá êle, o Estado, alhear-se ao problema da Justiça, pois estão em jogo os direitos fundamentais do homem, e só sustentando êsses direitos o Estado estará cumprindo a sua verdadeira missão.

É a *realização* da nação o que o Estado objetiva. Nação é povo. Povo são homens. Homens são pessoas, seres com um espírito, com um ideal de perfeição, que só pode ser alcançado pelo efetivo exercício de direitos e liberdades, que cumpre ao Estado amparar, ordenar e estimular.

Ora, já vimos como a bipartição do Poder Judiciário no Brasil não deu certo, ensejando, pelo desrespeito à justiça estadual, atentados aos direitos fundamentais do homem. E já vimos, também, que a unidade da Justiça não é, em essência, incompatível com o regime federativo.

O de que precisamos, agora, é de nos convenceremos que o problema da Justiça não é um problema estadual, nem federal, mas, sim, um problema nacional. Um problema que não pode nem deve ser equacionado em termos de autonomia, mas em termos de unidade. Que deve ser colocado, não só em função de liberdades políticas, mas, principalmente, de liberdades civis.

José Duarte, relatando os debates a propósito travados na Assembléia Constituinte, divulga:

“Já havia acentuado, prossegue Nestor Duarte, que o problema do Judiciário, no Brasil, não é uma questão para se resolver no plano federal, ou no plano esta-

dual, mas no plano nacional. A posição do Poder Judiciário, na organização dos Estados, permite que se faça a distinção que acaba de estabelecer. Se, pela amplitude do conceito, o Judiciário é poder político, a verdade é que, no sentido restrito da expressão, pela sua finalidade, pelos seus objetivos, êle não tem o caráter político dos demais poderes... Não tem, no sentido restrito e pela especificidade mesmo de suas funções, o caráter político dos demais poderes na organização do Estado. Êle é um poder jurídico, o Poder Judiciário.

O pensamento intrínseco, a intenção íntima que está a animar o texto constitucional, neste e em outros países, foi, positivamente, atender à unidade, porque, de si mesmo, é uno o Poder Judiciário, como órgão nacional da aplicação de um direito também nacional.”

A expectativa é de vitória para a tese unificadora, tudo fazendo crer que, na reforma das instituições, o problema volte à pauta das discussões.

Inclinamo-nos por um entendimento mais realista, mais nacional, da federação, e não nos será difícil, sem prejuízo dela, alcançarmos a nacionalização do Poder Judiciário. “A flexibilidade do regime federativo — registra Carlos Medeiros — permitirá os reajustamentos necessários, sem o perigo da desagregação ou da asfixia dos governos locais.”

Já temos um direito uno e um processo uno. Por que, então, uma Justiça dúplice? A Justiça estadual não aumenta o poder político dos Estados-membros, nem pode qualificar-lhe a autonomia. Sem conteúdo político, o Poder Judiciário, quando estadualizado, é situado fora de sua órbita própria de ação. E, na prática, entre nós,

tem sido, não raro, amesquinhado. Citamos, já, alguns casos de desrespeito à majestade da Justiça. Poderíamos relacionar centenas de outros. Além disto, há questões correlatas, não menos graves: o da seleção, pelo mérito, dos magistrados e o dos seus vencimentos, são dois, entre outros, da maior importância. Juizes mal remunerados não podem ter a independência desejada. E quanto ao critério para ingresso na magistratura, nem sempre prevalece o mais aconselhável, nos diversos Estados da Federação.

A federalização viria dar outra dignidade à Justiça. Ou melhor: viria colocá-la em sua real dignidade.

Elevado à categoria de poder nacional, o Poder Judiciário encontraria amparo necessário à perfeita execução de sua grandiosa missão.

É preciso ficar bem claro que, no regime federativo, os Estados não são Estados. Só o são de nome. Em verdade, são unidades político-administrativas, subordinadas ao poder federal.

A federalização da Justiça será o corramento necessário de um processo político de unificação nacional.

Ademais, os fatos estão aí, a mostrar a trilha a palmilhar. A teoria cede, a cada passo, às imposições das realidades. Se examinarmos, com isenção, o panorama brasileiro, veremos que chegou a hora de fazer das leis reais expressões de nossas necessidades. Isto nos conduzirá à autenticação de nossas instituições, dentro de cuja linha pode colocar-se a federalização da Justiça.

Seabra Fagundes, discutindo a matéria, foi bastante objetivo:

“Teoricamente, isto é, sob o prisma de federalismo doutrinário, aos Estados realmente deve com-

petir um terceiro poder ao lado do que legisla e do que administra. Mas teoricamente, também, no federalismo puro, às províncias deve competir elaborar o direito, que regula a sua vida interna e dos seus cidadãos, bem como os cânones que tutelam a proteção efetiva desse direito. No entanto, em 1891, abria-se mão dessa prerrogativa, apesar da tenaz oposição de Campos Sales, e, em 1934, consagrava-se a unidade do processo.”

E continuando:

“Que mais elementar prerrogativa dos Estados do que a de organizar a sua polícia, força da qual decorre, afinal de contas, a coerção indispensável à sua afirmação efetiva como entidade política.

Entretanto, já no regime de 34, se submetia a organização das polícias estaduais, em grande parte, ao direito federal. E que a experiência, o senso da realidade e o sentido objetivo inseparável de toda construção política vão aconselhando o legislador, distanciando-o dos pontos de vista puramente abstratos e inclinándolo a melhor percepção das necessidades ambientes.”

Como se vê, a nacionalização da Justiça não ofenderia o regime federativo, pois as práticas acima apontadas mostram que a nossa compreensão desse regime está se modificando, tornando-se mais nacional, mais real. O federalismo não pode servir de cobertura para pruridos autonomistas suspeitos e completamente deslocados nos tempos atuais.

A federalização da Justiça é, portanto, um imperativo de nossas realidades e devemos pugnar para que ve-

nha logo. Suas vantagens foram assim resumidas pelo Deputado Arruda Câmara na Constituinte de 46:

“1 — a federalização garante a independência econômica da Justiça e a sua independência de ação, em relação à influência do Poder Executivo estadual;

2 — harmoniza-se melhor com a unidade do processo, estabelecida em 1934;

3 — acaba com a odiosa diferença entre a Justiça bem remunerada e a Justiça quase indigente em alguns Estados; variando, de unidade a unidade, o Poder Judiciário;

4 — da federalização e consequente elevação da Justiça, resultará que muitos valores tomarão parte nos concursos e ingressarão na Justiça, o que agora não acontece, porque em quase todos os Estados as condições do Judiciário não são convidativas.”

CONCLUSÃO

Sendo um poder, mas justamente por não ser político, o Poder Judiciário é o centro de equilíbrio da vida nacional. Assim, deve ser considerado e protegido. Alheio às contingências políticas, imune às paixões, acima de eventos sociais, que tanto se refletem no Legislativo e no Executivo, o Poder Judiciário há de, pondo-se num plano superior — o plano nacional —, dispor dos elementos imprescindíveis ao fiel cumprimento de seu papel na sociedade: o de guardião dos direitos, das garantias e das liberdades individuais.

O fim do Estado é estabelecer e assegurar condições de vida que permitam aos homens — todos os homens — o seu pleno desenvolvimento, como indivíduos e como cidadãos. E o ho-

mem só se realiza pelo exercício de seus direitos fundamentais.

Não basta que a Constituição enumere os direitos do homem. Direitos, para valerem, têm que ser *vividos*, e, para isto, têm de ser garantidos. A Justiça tem, portanto, de dispor de força. De uma força que sirva ao direito que a ela cumpre assegurar. Porque o direito há de estar na base de todos os regimes, ou, então, estes não serão regimes humanos e, não o sendo, não vingarão.

O Poder Legislativo tem seu papel relevante no Estado. Ele é a alma do povo. É o caráter da nação. É a vontade de todos. “O maior ente de razão criado pelo homem, tanto para a afirmação da liberdade como para a ordenação do poder”, como diz Luciano Mesquita, o que não é exagero, pois o Parlamento é, em verdade, a redução, a um denominador comum, dos interesses e das aspirações de todos os homens que compõem uma sociedade nacional.

O Poder Executivo tem uma função de comando e isto marca a sua força e a sua responsabilidade. Os ônus maiores da direção dos negócios nacionais lhe cabem, pois ele é o senhor dos recursos para tanto necessários.

Mas é o Poder Judiciário o que se põe mais alto, pois lhe incumbe a tarefa grandiosa de proteger o homem, em torno e em função do qual tudo é organizado, para quem são feitas as leis, para cujo bem-estar se movimenta a máquina estatal.

Sem um Poder Judiciário independente e forte, nenhum regime político poderá realizar obra durável, pois, sem que o homem seja respeitado em seus direitos básicos — e isto é obra da Justiça —, tôdas as demais construções serão precárias.

Oliveira Viana viu clarivamente a questão, nestas palavras admiráveis:

“Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o *self-government* valerão nada sem o primado do Poder Judiciário — sem que este poder tenha pelo Brasil todo a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do jeca mais humilde e desamparado, não precisando êle — para tê-lo junto a si — de mais do que um gesto de sua mão numa petição, ou de uma palavra de sua bôca num apêlo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos, de nada valerão sem este primado do Judiciário,

sem a generalidade das garantias trazidas por êle à liberdade civil do cidadão, principalmente do homem-massa do interior — do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anuladas nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a êstes desamparados e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrios, estas regalias políticas, desde que os eleitos por este sufrágio universal e direto — sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa — estiverem certos que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente.”

A federalização da Justiça é, portanto, uma necessidade nacional, e urge efetivá-la.

BIBLIOGRAFIA

- 1 — José Frederico Marques — “A Federalização da Justiça” — Revista Forense — 1956 — Rio.
- 2 — M. Seabra Fagundes — “A Justiça nos Estados e a futura Constituição” — Revista Forense — CIII — 1945 — Rio.
- 3 — Guilherme Estelita — “Deve ser a Justiça Brasileira tóda ela federal?” — Revista Forense — vol. 187 — 1945 — Rio.
- 4 — Oliveira Viana — “Instituições Políticas Brasileiras” — Liv. José Olímpio — 1955 — Rio.
- 5 — Gwendolen M. Carter e John H. Herz — “Govêrno e Política no Século XX” — Fundo de Cultura — 1963 — Trad. de Raul Mendes Silva — Rio e São Paulo.
- 6 — Gabriel Passos — “A Justiça Nacional e a futura Constituição” — Revista Forense — CIII — 1945 — Rio.
- 7 — Pontes de Miranda — “Estados de Fins Precisos” — Rio.
- 8 — Carlos Medeiros Silva — “Evolução do Regime Federativo” — in “Cinco Estudos” — Fundação Getúlio Vargas — 1955 — Rio.
- 9 — A. de Sampaio Dória — “Direito Constitucional” — Companhia Editôra Nacional — São Paulo — 1953.
- 10 — Pinto Ferreira — “Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno” — José Konfino Editôra — Rio.
- 11 — Nestor Duarte — “A ordem privada e a Organização Política Nacional” — Companhia Editôra Nacional — São Paulo — 1939.
- 12 — José Duarte — “A Constituição Brasileira de 1946” — 1947 — Imprensa Nacional — Rio.
- 13 — Luciano Mesquita — “O Congresso” — Imprensa Nacional — 1959 — Rio.

SINDICALIZAÇÃO

DOS

FUNCIONÁRIOS

PÚBLICOS

*de autoria de Henrique de Aguiar
coordenador do Sindicato Público*

1. O trabalho humano constitui o elemento essencial do Direito do Trabalho. Ato criador, através do qual o homem se realiza, êle tem, contudo, um aspecto predominantemente econômico. Nêle se compreende tôda a forma de emprêgo das faculdades natas ou das adquiridas pelo homem para satisfazer às suas necessidades.

Êsse aspecto econômico faz com que o homem procure melhorar, na oficina, no laboratório ou no escritório, as condições de trabalho, visando a aumentar o seu rendimento e a sua retribuição, bem como a obter maior incentivo e estímulo.

Tôdas e quaisquer modificações nesse setor, entretanto, levam tempo e só são conseguidas a duras penas, através de reivindicações e de lutas demoradas.

2. O estudo da formação societária mostra-nos, claramente, que o homem sempre procurou fazer parte de um grupo, submetendo-se às suas normas e costumes, mas beneficiando-se, em contrapartida, da proteção oriunda dêsse entrosamento associativo.

Êsse instinto de autoconservação, que, no fundo, é econômico, pois nenhum ser humano poderia viver sem a colaboração dos seus semelhantes na solução dos problemas criados pelo meio ambiente, é que tem assegurado, desde os primórdios de nossa civilização, sob tôdas as formas, o direito de livre associação.

Com base nesses fatos e à luz da experiência, as Constituições de todos os países do mundo, grandes e pequenos, refletindo o pensamento e os anseios de seus povos, têm garantido a mais ampla liberdade de associação e o direito de livre sindicalização.

3. A liberdade sindical, decorrente que é da liberdade de associação, representa o ideal obtido após difíceis lutas, efetuadas por várias gerações de trabalhadores, proibidos, que eram, de reunir-se em sindicato, em defesa de seus interesses comuns. Essa liberdade é, ainda, um requisito básico, um pressuposto indispensável à igualdade que deve existir nas relações de trabalho.

4. Tanta importância assumiu êsse assunto para os trabalhadores em todo o mundo que o seu estudo tornou-se um dos mais importantes ramos do Direito do Trabalho, como se vê do comentário enfático e incisivo de GEORGES MER:

“Le droit syndical n'est plus une question. Il a été conquis par la volonté des intéressés, comme le droit de suffrage a été arraché au roi malgré la force des baionnettes. Un jour ou l'autre, un texte législatif sanctionnera la conquête, complétant ainsi la charte des citoyens et on n'en parlera plus” (“Le Syndicalisme des Fonctionnaires”, pág. 39).

Mas, se o direito de sindicalização, amplo e total, tem sido o objeto da preocupação de todos os povos, a sua aplicação, entretanto, irrestrita e geral a todos os cidadãos, conforme rezam as Constituições, tem provocado as maiores controvérsias e debates, uma vez que, no entender de alguns, não é êle extensivo aos funcionários públicos.

5. Para melhor elucidação e compreensão do assunto, é de tôda conveniência o exame do que ocorreu na França, que pode ser chamada de “pátria do

sindicalismo”, nos Estados Unidos, que possui uma modalidade diferente de sindicalismo, e, finalmente, no Brasil, com sua situação peculiar. Aos debates então havidos, nada pode ser acrescentado de moderno.

O PROBLEMA NA FRANÇA

6. “Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix” — dispõe o preâmbulo da antiga Constituição francesa.

Para que se chegasse, entretanto, a êsse resultado, o povo francês, especialmente os seus trabalhadores, muito teve que lutar.

Foi necessário uma Revolução, tremendamente sangrenta, para que o povo francês adquirisse alguns direitos, que desde o início deveriam ser considerados como inerentes à condição humana.

Mesmo assim, somente muitos anos após a Revolução, em 1884, é que, finalmente, se reconheceu o direito de livre associação e sindicalização. Até então, as reuniões de trabalhadores eram dissolvidas à força das armas, tendo havido, conforme testemunham os escritores, verdadeiras batalhas e massacres.

A denominada “lei de associações” de 1884 — que não fez distinção entre empregados públicos e empregados privados —, e uma lei de 1894, deram motivo e razão para que se levantasse, em todo o país, inclusive no Parlamento, a questão da sindicalização dos funcionários públicos. Uma lei de 1901, sobre congregações e associações, não resolveu a questão pendente, nem tampouco uma outra, promulgada em 1920, chamada *de reformas*, e que deixou o caso para ser resolvido por uma legislação especial. Serviram, no entanto, para incentivar, ainda mais, os debates.

7. Grandes juristas foram chamados a opinar sobre a matéria e os pontos de vista mais variados possíveis surgiram, uns contra, outros a favor. Entre os primeiros podem ser citados os célebres DUGUIT, FERNAND FAURE, ÉTIENNE MARTIN-SAINT-LÉON e outros. Defendendo a sindicalização dos funcionários públicos destacaram-se BERTHOD, CHABROUN, GEORGES CAHEN, LOUIS ROLLAND e, mais recentemente, GEORGES MER, MARCEL PRÉLOT e PIERRE DIETSCH.

8. Os principais argumentos contra a tese da sindicalização dos funcionários públicos podem ser reunidos em dois grupos.

9. Para o primeiro desses grupos, o Estado não é uma instituição que se organiza à vontade ou ao capricho dos reformadores. Sua forma depende, essencialmente, do meio social. Obedece, durante o seu desenvolvimento, às necessidades sociais e às leis verdadeiras ou naturais. Apresenta-se sob a forma de um organismo imenso e complicado e é composto de partes variadas e distintas. A divisão de trabalho é uma das leis mais gerais que presidem à evolução de todos os organismos vivos, sendo a formação do Estado o resultado de sua aplicação. E, uma vez constituído, o Estado obedece a um fracionamento das operações que lhe incumbem em diversidade e especialização das funções correspondentes. Essa especialização de funções é indispensável, sendo as de direção as mais difíceis de exercer.

10. Para os autores dêsse primeiro grupo, justamente essas funções é que os partidários do sindicalismo em questão pretendem libertar, suprimindo os chefes, com a esperança de conservar os cargos para si.

Os sindicatos de funcionários, no seu entender, podem, a rigor, suprimir os chefes, mas, nunca, substituí-los. Um sindicato não pode ser um chefe: pode deliberar, discutir, controlar, mas, em hipótese alguma, dirigir, pois essa função exige uma série de atos que pressupõem a existência de uma vontade única.

Assim, a sindicalização dos funcionários, em última análise, implicaria na destruição completa do Estado.

O sindicalismo parcial preconizado por alguns, suavizado ou atenuado, pode ser considerado muito mais perigoso do que o integral: o mal que faz ao Estado, ou pode vir a fazer, é mais grave, embora menos aparente, pois vem disfarçado.

Nesse grupo de escritores, portanto, o próprio *direito* é contestado, por ser considerado incompatível, não somente com as obrigações dos funcionários para com o Estado, como, também, com os deveres particulares que lhes impõe a disciplina indispensável a uma grande administração e com as ligações que existem entre o Estado e eles.

Alegam que para os trabalhadores das indústrias particulares o sindicato é um direito e, mesmo, uma verdadeira necessidade. Sob o regime da liberdade do trabalho e da concorrência que o norteia, não existem mais que direitos e interesses em conflito. Dessa forma, é natural que tanto os operários como os patrões possam, agrupando-se e organizando-se, assegurar, em pé de igualdade completa, a defesa dos seus interesses e direitos — e o Sindicato lhes fornece o meio, por ser, por excelência, um instrumento de luta capaz de manter um equilíbrio entre os interesses opostos.

Afirmam, ainda, ser essa a razão que justifica o não reconhecimento aos funcionários do direito de formar sindicatos, uma vez que tôdas as formas usadas para igualar ou justificar o mesmo tratamento entre os funcionários e os trabalhadores não convencem, não passando de uma fuga à responsabilidade de negação dêsse direito, não convencendo, igualmente, os que procuram dizer que podem existir sindicatos com a faculdade de instituir a greve e sindicatos sem essa prerrogativa. A greve, assinalam, não seria o único meio de os funcionários exercerem sobre o Estado uma pressão inadmissível sob todos os pontos.

Além disso, conforme observa F. FAURE, deve ser considerada a natureza das relações entre o Estado e seus funcionários, *in verbis*:

“Dans l'industrie privée, l'égalité de droits entre l'ouvrier et le patron est constituée et consacrée par le contrat qui intervient entre eux. Il n'y a pas de contrat entre l'Etat et le fonctionnaire. C'est un contrat “sui generis”, disent certains juristes. Cela équivaut à dire et nous préférons le dire franchement qu'il n'y a pas de contrat du tout. C'est par un acte d'autorité de l'Etat, par un acte essentiellement unilatéral, que le fonctionnaire est nommé et que sa situation est réglée. Quel est le candidat à une fonction publique qui songe à en discuter les conditions?” (“Les Syndicats de Fonctionnaires”, *Revue Politique et Parlementaire*, Tome XLVII, 1906.)

II. Os escritores do segundo grupo, DUGUIT e os que o seguiram, por seu turno, negam a existência de uma diferença entre os atos de autoridade e os atos de execução como um fator justificativo da sindicalização dos funcionários, condenando enèrgicamente os seus sindicatos.

O célebre autor equacionou o problema sob os dois seguintes aspectos:

- a) O Estado não é, no caso, contrariamente ao que ensinam os juristas, uma pessoa coletiva, una, indivisível e soberana, mas sòmente um agrupamento social onde existem fortes e fracos, governantes e governados, quaisquer que sejam as causas desta força maior, desta diferenciação.
- b) Os governantes, sejam quais forem (reis, presidentes, parlamentos, empregadores etc.), são obrigados e serão sempre obrigados, por uma regra de direito superior a si, a fazer certas escolhas, a cumprir certa missão, variável segundo os tempos e os países, mas sempre existentes.

Èsses dois aspectos, no seu entender, formam um todo indivisível e implicam na impossibilidade absoluta dos funcionários de se sindicalizarem, quaisquer que sejam as formas políticas do país.

“Qu'est-ce donc qu'un fonctionnaire? Je n'en vois pas d'autre définition possible que celle-ci: est fonctionnaire tout individu qui est associé par les gouvernants, directement et d'une manière permanente, à l'accomplissement d'une mission, qui, à un moment donné et dans un certain pays, est considérée comme s'imposant juridiquement aux gouvernants. Or, qu'est-ce qu'un syndicat? Un groupement d'employés, ayant pour but de discuter, à forces égales, avec un employeur, les conditions d'un travail donné. Je ne dis pas que le syndicat ait pour but unique la grève; mais on ne peut contester que le droit de syndicat implique forcément le droit de grève, car un syndicat d'employés ne peut discuter, à armes égales, les conditions du travail avec l'employeur, que s'il a l'arme de la grève.

Cela posé, les gouvernants, quels qu'ils soient (rois, presidents, parlements d'aujourd'hui, conseils corporatifs de demain), ne peuvent permettre à leurs fonctionnaires de se syndiquer, parce que qu'ils ne peuvent leur reconnaître le droit de grève, puisque les fonctionnaires sont, par définition, associés d'une manière directe et permanente à l'accomplissement d'une mission qui est juridiquement obligatoire pour les gouvernants” (*Revue Politique et Parlementaire*, 1906, Tome XLVIII).

Diz ainda o célebre Professor de Direito da Universidade de Bordeaux que existem três idéias, absolutamente dependentes uma da outra, demonstrando a impossibilidade da sindicalização dos funcionários:

- a) os governantes têm e terão sempre, qualquer que seja a forma política imaginada, uma missão obrigatória, à qual não podem e não poderão nunca se esquivar;
- b) para a cumprir, instituem os funcionários;
- c) como esta missão é obrigatória, os funcionários por èles instituídos não podem fazer greve e, não podendo fazer greve, não podem sindicalizar-se.

12. Afirma, também, que existem nas sociedades humanas os fortes e os fracos. Diz que os fortes, os governantes, serão sempre obrigados a assumir certas obrigações para com os fracos, a fim de assegurar a concórdia, a harmonia do seu povo, impondo, por outro lado, certas obrigações sociais e não permitindo, de uma forma ou de outra, quaisquer obstáculos à sua realização. Assim, os funcionários, como agentes do Estado, não podem sindicalizar-se ou entrar em greve, caso contrário estarão faltando com os deveres que lhes são impostos.

13. Os argumentos usados pelos escritores que defendem a sindicalização dos funcionários públicos são os seguintes:

A) A situação legal dos funcionários e a dos empregados é realmente diferente — uns têm a sua vida funcional disciplinada por um estatuto fixo e específico, emanado do Estado, que lhes confere direitos e deveres especiais e que só pode ser modificado ou alterado de forma igualmente especial, enquanto que os outros têm o seu comportamento regulado por leis sociais comuns, que regem as normas de trabalho de todo um povo.

Essas leis baixam determinadas normas gerais, dispendo sôbre as condições de trabalho, adotadas e fixadas no contrato de trabalho celebrado entre empregados e empregadores, dentro da elasticidade existente, podendo, no entanto, ser alteradas à sua vontade, mediante acôrdos, convenções coletivas etc. Juridicamente, portanto, as duas situações se situam em planos diferentes.

Acontece, entretanto, que sob a pressão dos fatos e da existência comum e quotidiana e, ainda, sob a influência das doutrinas sociais, a *sociedade política* tende a evoluir. As suas funções passam por desenvolvimentos sociais, econômicos, industriais, comerciais etc. Simultaneamente, novos funcionários são convocados, conforme sua especialização técnica. Mas, qual a diferença entre um professor de uma universidade estatal e um profissional livre? O ensino que transmitem é o mesmo. Qual a distinção entre um contador de uma empresa privada e o de uma pública? Qual a diferença entre conduzir um autopostal e um carro de entregas? Na vida comum, é a identidade de trabalho que une os homens e, dessa forma, o funcionário sente o entrosamento associativo e solidário com os que, profissionalmente, exercem a sua mesma atividade, nada podendo impedi-lo de, instintivamente, procurar os modos de agrupar-se e as formas de agir que traduzam a sua comunhão de interesses. É o *fato*, portanto, a *realidade* inegável, que desaconselha a adoção de medidas que impeçam o exercício de um dos direitos mais antigos do homem — o de associar-se.

B) Não só o aspecto social como, também, o econômico, deve ser levado em consideração. O que é interesse econômico? É todo aquêle que diz respeito à produção, repartição, circulação e consumação da riqueza. É todo interesse relativo a uma profissão, uma vez que referente ao ganho diário, não é, em suma, um interesse econômico? É. É eis porque PIERRE DIETSCH ensina:

“Les fonctionnaires, au même titre que les salariés ou les membres de professions libérales, travaillent pour gagner leur vie. Il serait abusif de leur dénier tout intérêt économique sous prétexte que leur situation les met avant tout au service des intérêts généraux du pays. Il y a là une confusion qu'il importe de dissiper. L'intérêt particulier

des fonctionnaires n'est pas plus éclipsé par les intérêts généraux dont ils ont la charge que l'intérêt particulier des salariés d'industrie ne l'est par les intérêts généraux de la production à laquelle ils collaborent" (*De La Legalité des Syndicats de Fonctionnaires*, ed. 1934, pág. 51).

LOUIS ROLLAND, igualmente, afirma:

"Entre la situation économique des fonctionnaires et celle de l'employé ou de l'ouvrier privé il n'y a pas de différence."

Dessa forma, o impedimento formal, de uma só classe, do exercício de um dos direitos mais sagrados do homem — o de defender os seus interesses econômicos, com vistas à sua própria sobrevivência — chocar-se-ia contra a própria base da nossa formação societária, o que seria desaconselhável sob todos os aspectos.

C) O Estado que legisla para a totalidade dos cidadãos e o empregador que fixa a situação dos seus subordinados se confundem numa única pessoa. A outorga do direito sindical a uns e a elaboração de um estatuto profissional para outros emanam de uma vontade única. Qual a razão, portanto, justificadora dessa separação que se pretende implantar entre os cidadãos? Tal fato não só seria odioso e repulsivo face ao princípio da igualdade constitucional, resguardada e respeitada no mundo inteiro, como, também, altamente prejudicial, pois criaria uma verdadeira *capitis diminutio* injustificável para os funcionários do Estado, os quais, pela própria natureza da função altamente nobilitante e digna que exercem, devem, ao contrário, ter um *status* mais elevado.

D) Todos os fatos demonstram ser mais aconselhável reconhecer-se um direito e controlá-lo do que negá-lo completamente. Na primeira hipótese é possível, após algumas inquietações, buscar-se e obter-se, dentro de um sistema legal e jurídico, o meio de remediar as situações, conciliando os interesses em jogo. Na segunda hipótese, que não impede o desenvolvimento ou aparecimento de movimentações e manifestações insólitas, que seriam, portanto, ilegais, é mais difícil o controle, sendo necessário, quase sempre, recorrer-se à força, à violência, que deixa a sua marca indelével nas mentes e na própria conduta futura dos que por ela foram atingidos, com evidentes prejuízos para toda a coletividade.

Aos que invocam o abuso de direito, DIETSCH responde:

"L'abus du droit n'est pas une raison de renoncer à la reconnaissance de ce droit. Mais il faut, en lui accordant cette reconnaissance, tracer les limites dans lesquelles son action pourra s'exercer sans se heurter à d'autres légitimes intérêts" (ob. cit., pág. 5).

E) Ao contrário do que afirmam os mais pessimistas, para impedir o reconhecimento do direito de sindicalização, por parte dos funcionários públicos, o mesmo jurista esclarece:

"Le syndicalisme contient non seulement des possibilités d'amélioration matérielle, mais il est l'instrument par lequel tend à se réaliser la collaboration des subordonnés à l'organisation de leur profession. Si les

fonctionnaires tiennent à la forme syndicale, c'est sans doute parce qu'elle leur permet de servir leurs intérêts de carrière, c'est surtout parce qu'ils comptent être, par son intermédiaire, associés, d'une manière active, à la vie administrative. Un statut tel qu'on l'entend couramment ne peut à cet égard leur donner entière dans lesquelles pourrait s'intégrer dans la vie publique leurs organisations professionnelles" (ob. cit., pág. 5).

Assim, através da sindicalização dos funcionários públicos, haveria uma maior colaboração e um maior entrosamento entre eles e o Estado, com benefícios evidentes tanto para a Administração como para o público em geral, uma vez que o rendimento seria outro.

F) O problema da greve não pode ser levantado como um empecilho à sindicalização dos funcionários.

Todos estão de acôrdo em que a continuidade dos serviços públicos é indispensável. Mas, a existência do sindicato implica, necessariamente, na greve? Não, pois que esta não entra senão acidentalmente nos seus objetivos.

Os sindicatos, criados para o estudo e defesa dos interesses econômicos, industriais, comerciais etc., não necessitam da violência para obter e cumprir com as suas finalidades. A greve é e deve ser o último recurso procurado para sanar um estado de desorganização econômica de determinada categoria de profissionais.

É perfeitamente possível, no entanto, através de uma regulamentação pacífica dos conflitos de trabalho e da instituição de um *modus vivendi* de colaboração e resolução de problemas entre os funcionários e o Estado, prevenir-se e, mesmo, evitar-se completamente a eclosão da greve. Ficaria, então, provado que o sindicalismo pode deixar de ser um instrumento de luta de classes, para se tornar um instrumento de paz social.

Tudo depende, assim, da maneira de agir e de encarar os assuntos, da *regulamentação* que se lhes der, não havendo, portanto, necessidade de se proibir, negar ou cercear quaisquer direitos.

Cumprе assinalar, ainda, que os funcionários não desejam sindicalizar-se para criar obstáculos ao Estado. Evidentemente, um dos seus objetivos é o econômico, mas o seu ideal é o de colaborar, contribuir para a melhoria dos serviços públicos, aos quais pertencem, criam apêgo, pois é o *seu* serviço, a *sua* profissão.

É o que pondera GEORGES MER:

"C'est bien une des caractéristiques sinon dominante du moins très remarquable du mouvement syndical des fonctionnaires. Sans doute, par la force de leurs groupements, les fonctionnaires entendent obtenir l'amélioration de leur situation. Mais aussi animés de ce souffle d'idéal qui distingue les élites, ils veulent poursuivre la restauration des institutions administratives du pays."

Observa, ainda, o mesmo jurista:

“ce syndicalisme d'intérêt général qui vise à assurer le développement, le progrès de toute la collectivité qui rassemble une nation. Servir l'intérêt général, réformer l'administration et l'Etat, servir la population, renseigner les administrés, se mélanger aux forces vives du pays, pour développer son activité économique, voilà quelle est la noble ambition du syndicalisme moderne des fonctionnaires. Aider à la réforme administrative, de façon que l'administration soit plus prompte et plus économique, exiger la refonte fiscale, de manière que l'impôt soit plus clair et payé par tous, réviser l'organisation toute entière de l'Etat pour que ses institutions soient dignes de la tâche moderne qui lui incombe, voilà ce qui veulent les fonctionnaires syndiqués” (GEORGES MER, *Le Syndicalisme des Fonctionnaires*, pág. 65).

14. Predominou, assim, na França, a corrente favorável à sindicalização dos funcionários públicos. Lá existem, até hoje, não obstante os que os combatem com pessimismo, grande número de sindicatos de funcionários. Têm realizado, sob todos os aspectos, uma boa obra de colaboração com o Estado.

A existência e o funcionamento dos sindicatos de funcionários na França, tímida e cautelosa de início, para depois assumir o seu real papel na vida da Nação, demonstram, mais do que os argumentos, a justeza da tese sindicalista. Quaisquer erros ou lacunas, porventura existentes, podem ser sanados, futuramente, entre os outros povos, através da observação do que a prática e a experiência francesa demonstraram.

NOS ESTADOS UNIDOS

15. O regime legal nos Estados Unidos é diferente do da maioria dos países: cada Estado possui uma legislação própria e específica, não obstante o fato de determinada lei poder ser declarada inconstitucional pela Corte Suprema. No exame de qualquer matéria, devem ser levadas em conta não somente as leis escritas, como, também, as fontes consuetudinárias, comuns, do direito, as decisões administrativas e as judiciárias.

16. O estudo da sindicalização dos funcionários públicos nos Estados Unidos pode ser dividido em três períodos: o da ilegalidade, o da tolerância e o da legalidade.

Inicialmente, toda ação sindical era vedada aos funcionários pelas chamadas “gag orders”, a primeira das quais, baixada por Theodore Roosevelt, em 1902, proibia a todos os servidores dos Estados Unidos, individualmente ou por intermédio de associações, “solicitar aumento de vencimentos, influenciar ou tentar influenciar, em seu próprio interesse, qualquer alteração legislativa, perante o Congresso ou seus comitês, ou qualquer outra modalidade de ação através dos chefes de departamento”. Esta ordem foi revigorada, de maneira mais forte e taxativa, em 1906 e, posteriormente, reelaborada pelo Presidente Taft, em 1909. Em sua última modalidade proibia os funcionários, inclusive, de atender a qualquer pedido de informações do Congresso, exceto através dos chefes de departamento.

17. Evidentemente, a insatisfação teria de crescer tanto entre os servidores como, também, entre os membros do Congresso, porque, em última análise, estavam em jogo respeitáveis interesses de classes em luta de reajuste com a disciplina do trabalho administrativo.

Em face das condições de desmoralização existentes no serviço postal por causa dessa situação, o Senador Robert Follette interessou-se pelo assunto e procedeu a uma investigação. O resultado foi a promulgação do "Lloyd - La Follette Act", de 1912, permitindo e assegurando aos referidos funcionários:

"membership in any society, association, club, or other form of organization of postal employees not affiliated with any outside organization imposing an obligation or duty upon them to engage in any strike, against the United States, having for its objects, among other things, improvements in the condition of labor and compensation therefor and leave of absence, by any person or group of persons in said postal service, or the presenting by any such person or group of persons of any grievance or grievances to the Congress or any member thereof shall not constitute or be cause for reduction in rank or compensation or removal of such person or group of persons from said service" (Sec. 6).

Dessa forma, ficou assegurado aos servidores postais e, por interpretação extensiva, a todos os servidores federais, o direito de dirigir-se diretamente ao Congresso para tratar de assuntos do seu interesse. Essa interpretação e esse modo de agir foi adotado, igualmente, em quase todas as jurisdições. O direito de associação dos funcionários passou a ser definitivamente reconhecido em algumas e tolerado em outras.

18. Os sindicatos ou associações de servidores públicos, em todos os setores, formam-se, geralmente, depois da instituição do regime sindicalista para os demais trabalhadores, vindo os seus movimentos sempre após os daqueles. Nos Estados Unidos, de acordo com STAHL (*Public Personnel Administration*, Federal Services, pág. 278), as organizações dos servidores públicos, que seguiram a linha das "trade-unions", surgiram primeiro entre os profissionais, peritos e semiperitos, de várias indústrias governamentais. A formação de uniões, assim, dos pintores governamentais, maquinistas, carpinteiros etc., ficou pouco atrás, como sempre, dos movimentos gerais trabalhistas. Mas, de um modo geral, os membros dessas uniões têm o mesmo horário de trabalho e gozam das mesmas vantagens, inclusive escalas de pagamento que prevalecem para os seus colegas profissionais na mesma localidade. Agem aproximadamente dentro das mesmas táticas e recorrem, ainda, ocasionalmente, ao mesmo tipo de greve. As primeiras uniões criadas no serviço público surgiram nos serviços postais, como um protesto contra as condições intoleráveis de trabalho então existentes. Isso ocorreu, também, por causa do grande número do seu pessoal, do seu caráter industrial comparado com os demais serviços e da relativa estandardização de suas operações. Esses fatores, combinados com um fortalecimento marcante do movimento trabalhista de 1880, liderado pelos denominados "Cavaleiros do Trabalho", conduziram à formação da Associação Nacional dos Carteiros, em 1889. Apesar das medidas extremas adotadas pelo Departamento contra as organizações e seus líderes, as unidades locais, incentivadas pelos "Cavaleiros do Trabalho", forçaram a adoção de uma carta de oito horas de trabalho para os carteiros, em 1888. No ano seguinte, juntaram forças

e formaram a Associação Nacional. Por volta de 1900, as fileiras dessa Associação incluíam uma maioria esmagadora de carteiros. Hoje, filiados com a Associação Americana de Trabalho, é uma das mais fortes uniões no serviço civil.

19. Aproximadamente ao mesmo tempo da formação da Associação dos Carteiros, os Postalistas, que também desejavam a instituição de um regime de oito horas de trabalho, de eliminação das horas extras não compensadas, de regularização das promoções etc., adotaram um movimento similar. Uma vez mais apareceram as organizações locais, combatidas pelas chefias departamentais. O resultado foi a formação da Associação Nacional dos Postalistas, em 1890, a qual, com a fusão com um grupo rival, tornou-se a Associação Nacional Unida dos Postalistas (1899).

Assim, através do País, foram-se formando as Associações Nacionais dos Postalistas, Carteiros e outros, inclusive com a fusão de várias organizações rivais. Dessa forma, com a adoção dessas medidas associativas, foram-se concretizando as alterações indispensáveis à melhoria econômica e social das várias classes de servidores civis.

20. A estória da formação das associações ou uniões nos Estados Unidos é longa. Pela leitura dos diversos autores que tratam da matéria, verifica-se que essas associações de servidores merecem muito crédito pelos progressos realizados nos serviços públicos, na reorganização dos seus trabalhos, nas suas condições de higiene, na implantação de um regime compatível à condição humana e às reais necessidades do público.

A presença constante das uniões, através dos tempos, serviu como um contróle sôbre o sistema do mérito e facilitou o estabelecimento de uma maior cooperação entre a Administração e os servidores. Ao tornar relevante o fator humano, criou um ambiente favorável à implantação e ao desenvolvimento de métodos mais modernos, contribuindo para a instituição de uma organização administrativa realmente democrática, que os Estados democráticos devem procurar obter. Ficou provado, assim, que Walter Sharp estava certo ao observar:

“It has been the experience of Government employees everywhere that the amelioration of their material status must have organized self-pressure as its initial impetus” (*The French Civil Service*, pág. 493).

21. Finalmente, não há mais qualquer dúvida sôbre o direito de sindicalização por parte dos funcionários públicos nos Estados Unidos. O famoso Presidente Roosevelt, em uma célebre carta escrita em 1937, já declarava:

“Organizations of government employees have a logical place in governmental affairs”.

O “Civil Service Assembly Committee on Employee Relations in the Public Service” declarou igualmente:

“Employees relations will increase as a dynamic and constructive force in government administration as long as it feels the impact of collective programs of employees and the mounting standards of performance in the public service.”

O escritor Eldon Johnson registra:

"It is no longer a question of wether or not they shall be dealt with; it is simply a question of wether they shall be dealt with intelligently and cooperatively or grudgingly tolerated as a necessary evil." (*Unionism in the Federal Service*).

22. Não obstante o que a prática tem demonstrado, ainda existe, e existirá sempre, um corpo considerável de pessoas contrárias à tese da sindicalização dos funcionários públicos, achando que a sua filiação ou associação em sindicato é imprópria e deveria ser proibida. Nos Estados Unidos, os dois principais argumentos usados são os seguintes:

1º) Desde que os servidores públicos são servidores da comunidade, de toda uma coletividade, não podem se identificar propriamente com um trabalho organizado, próprio e específico de determinada categoria, que não passa de uma simples parcela da comunidade.

Respondendo a este argumento, dizem que o problema se resolve na seguinte indagação: Como é que o Estado pode se justificar para suprimir uma larga categoria de cidadãos do direito democrático de livre associação, garantido em todas as Constituições do mundo? Se eles forem cerceados ou cortados desse direito, poderá o Estado assegurar o recrutamento de uma classe desejável de pessoas, ou manter os seus serviços em nível compatível com as suas necessidades? Desde que o trabalho seja organizado e não entre na política, sob qualquer emblema, a questão não se torna aguda. Mas, mesmo assim, o tratamento realmente democrático do problema seria o de dar permissão para que eles se associem. Os servidores civis podem servir e têm servido, fiel e lealmente, à administração através dos tempos. Como prova dessa afirmação é invocado o exemplo da Inglaterra, onde os servidores civis, embora filiados ao Partido Trabalhista, têm realizado os seus trabalhos e os seus deveres imparcialmente através de vários controles partidários. A imparcialidade, portanto, é o primeiro requisito para um serviço público satisfatório. Qualquer desvio dessa norma é suficiente ou motivo suficiente para a exoneração sumária.

2º) A associação com os movimentos trabalhistas gerais coloca muita força nas mãos dos servidores públicos, que podem usar essa força para os seus próprios fins, contra os interesses do público.

Contra essa alegação, afirmam que até o presente momento, nos Estados Unidos, ainda não ocorreu tal hipótese, muito embora alguns grupos de servidores tenham sido relativamente bem aquinhoados por favores legislativos especiais.

Favorável à tese da sindicalização, um outro argumento é levantado: é o perigo de transformar-se, se negado o direito, o servidor civil em um homúnculo legal, despersonalizado, obscuro, ineficiente. Sem os direitos do cidadão, tornar-se-ia uma espécie de autômato ou abstração legal. Assim, o Estado deve mover-se mais lentamente ao adicionar às suas proibições quaisquer outros impedimentos. A sua moral é composta de muitos elementos, mas o fator para que ele trabalhe eficazmente é, sem dúvida, a certeza de que tem o direito de, dentro dos limites normais, exprimir a sua própria opinião, livre e espontaneamente.

Prevalecem, nos Estados Unidos, até o presente momento, os argumentos favoráveis à liberdade total de associação por parte dos funcionários públicos.

A QUESTÃO NO BRASIL

23. No Brasil, o problema do sindicalismo só ganhou qualquer proporção no princípio da República, uma vez que somente quando o país atinge a determinada fase industrial é que os trabalhadores começam a sentir a necessidade de se unir em associações ou sindicatos, em defesa dos seus interesses comuns, fazendo valer os seus direitos.

Os primeiros movimentos, no entanto, foram de duração efêmera. Seus objetivos eram, principalmente, de caráter assistencial ou recreativo, muito longe, portanto, do sindicato, como é hoje conhecido, ou mesmo da associação.

24. A Constituição Federal de 1891 não focalizou, propriamente, o problema do sindicalismo, limitando-se a assegurar, em seu artigo 72, § 8º, a liberdade de associação. Ficou, porém, reconhecido, conforme ampla jurisprudência do Supremo Tribunal, o direito do homem, do trabalhador de todas as categorias, de se associar, de se unir aos seus semelhantes, mesmo para a defesa dos seus interesses trabalhistas comuns.

Logo após, várias classes fizeram um movimento e formaram algumas agremiações. Estavam longe, no entanto, do que se entende hoje por sindicato ou associação sindical, correspondendo, no máximo, conforme afirma M. V. RUSSOMANO, ao que se pode chamar de "Círculos Operários".

Somente a 6 de janeiro de 1903 é que a Lei nº 979 reconheceu a criação dos sindicatos agrícolas e, a 5 de janeiro de 1907, uma outra Lei, de nº 1.637, estendeu o direito de associação em sindicato a todos os trabalhadores. Não obstante, os sindicatos fundados não tiveram o papel que lhes correspondia na organização das profissões, permanecendo afastados dos reais problemas das classes que representavam ou pretendiam representar. Eram simples sociedades de direito civil, completamente divorciadas do real papel que deveriam ter perante as categorias profissionais, limitando-se, tão-somente, a praticar atos de beneficência ou assistência.

25. Em 1930, com a vitória da revolução, inaugurou-se no País uma nova política, que tinha como um dos seus pontos principais e marcantes a proteção ao trabalhador. Com a promulgação do Decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, é que foi, finalmente, reconhecido o sindicato, com papel relevante, como órgão colaborador do poder público e como um instrumento indispensável à organização racional do trabalho no Brasil, o qual, até aquele momento, encontrava-se num regime de total desajuste e anarquia.

O Ministro Lindolfo Collor, em sua exposição de motivos ao Presidente da República, sobre a matéria, disse:

"Não ponho dúvida em afirmar a V. Exª que este projeto representa, depois de longas e incompreensíveis vacilações, a primeira iniciativa sistemática no sentido da organização racional do trabalho em nosso País. A minha experiência de três meses na nova pasta já me deixou arraigada a convicção de que, sem a organização das classes profissionais, impossível se torna qualquer resultado apreciável na justa e necessária conjugação dos interesses patronais e proletários."

SEGADAS VIANA comenta:

“Lei de experiência, na verdade, entretanto, o Decreto nº 19.770 marcou o início de nossa organização sindical, e a Constituição de 1934 não pôde mais desconhecer a existência do sindicalismo, estabelecendo, no artigo 120, o direito de reconhecimento às entidades sindicais, assim como sua autonomia e a pluralidade sindical.” (*O Sindicato no Brasil*, pág. 26).

26. A Constituição Federal de 1937, que tentou estabelecer ou organizar um regime mais ou menos corporativo para o País, mudou a orientação da Carta Magna anterior, implantando, novamente, o sistema da unidade sindical. Sob o seu amparo, elaborou-se a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que manteve o regime da unidade sindical e o princípio da interferência do poder público na vida administrativa dos sindicatos.

27. Com a promulgação da Constituição de 1946, que fugiu ao sistema corporativo adotado na Carta de 1937, instituiu-se no País um regime de mais ampla liberdade democrática. Alterou-se, novamente, o rumo do sindicalismo, não obstante estar sendo praticado, até o presente momento, por falta de uma regulamentação própria e específica, o sistema consagrado na Consolidação das Leis do Trabalho, de pequena autonomia sindical e de unidade sindical.

A Constituição de 1946, em seu artigo 159, estabelece:

“É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público.”

Em seu artigo 141, que “assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade”, constam os seguintes princípios:

“§ 1º. Todos são iguais perante a lei.”

“§ 5º. É livre a manifestação do pensamento. . . .”

“§ 11. Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública.”

“§ 12. É garantida a liberdade de associação, para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser compulsoriamente dissolvida, senão em virtude de sentença judiciária.”

O artigo 144 estabelece:

“A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.”

28. Está claro e evidente, assim, que no regime democrático instituído no Brasil, em 1946, existe e deve existir a mais ampla liberdade de associação, de reunião, de manifestação do pensamento. Todos são iguais perante a lei. Todos

os cidadãos têm os mesmos direitos e deveres. Não há razão, de espécie alguma, num regime de liberdades como o que se implantou no País, num regime verdadeiramente democrático, para se cercear, anular ou negar quaisquer direitos.

Entretanto, o problema da sindicalização dos funcionários públicos, até hoje, pelo entendimento de alguns autores e juristas, não tem merecido solução favorável.

29. Inicialmente, os funcionários públicos tinham o seu regime legal fixado pelo Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, elaborado sob os preceitos constitucionais da Carta de 1937. Esse diploma, seguindo a orientação adotada, em seu Capítulo XIII — Da Assistência ao Funcionário —, artigo 220, dispunha:

“Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativos e de economia ou cooperativismo.

Parágrafo único — É proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários.”

A Consolidação das Leis do Trabalho, que consubstanciou tudo o que havia de mais moderno e evoluído em questão trabalhista, talvez no mundo, baseada, igualmente, na Constituição de 1937, instituiu, em seu artigo 566, o seguinte:

“Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais.”

Comentando o mencionado artigo da Consolidação, ensina MOZART VICTOR RUSSOMANO:

“Os servidores públicos constituem, precisamente, outro exemplo de tais proibições. Geralmente, as leis dos diversos países proibem a sindicalização dos mesmos.

Os motivos principais alegados para justificar tal proibição — segundo DURAND e ROUAST — seriam a inexistência de um contrato de trabalho entre o funcionário e a pessoa jurídica de direito público interno, bem como a impossibilidade de se admitir a greve nos serviços estatais (*Précis de Legislation Industrielle*, pág. 175).

Na verdade, porém, a sindicalização não se fundamenta, nem se justifica, dessa forma ou com esses fatos. A circunstância de não haver, de parte de alguns setores da doutrina trabalhista, reconhecimento do vínculo do emprego entre o funcionário e a pessoa de direito público interno não nos parece decisiva. Nada impede que formem sindicatos pessoas que não são empregados, como acontece, na lei brasileira, com os profissionais liberais (médicos, advogados, etc.), e com os trabalhadores autônomos (estivadores).

Por outro lado, a finalidade do sindicato não é promover greves e a declaração da ilegalidade das greves realizadas por certas categorias profissionais não leva à conclusão de que sejam inúteis os sindicatos que as representam.

Os motivos que levam os diversos Estados a proibir a sindicalização dos funcionários públicos não são de ordem jurídica, e, sim, de ordem política, a fim de que, dessa maneira, na medida do possível, os órgãos

estatais se imunizem contra os conflitos de trabalho. Mas, nesse setor, em que se encontram interesses contraditórios e motivos que nem sempre são revelados, a ciência do direito não pode seguir adiante (Cfr. nosso *Pequeno Curso de Direito do Trabalho*, pág. 26 e 27)."

30. Tanto o Decreto-Lei nº 1.713, de 1939, como a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, como se vê, seguiam a orientação política adotada pela Constituição de 1937. Como é possível, entretanto, manter esse regime após a instituição do regime democrático de 1946?

Os funcionários públicos, no entanto, continuam a não ter reconhecido o seu direito de reunir-se em sindicato, sem que nada exista para justificar esse impedimento ou essa proibição, uma vez que, conforme foi visto, a Constituição de 1946 não lhes nega qualquer direito, ao contrário, garante a mais ampla e total liberdade de associação para todos os cidadãos brasileiros. É possível, porventura, que determinada pessoa perca a sua condição de *cidadão* pelo simples fato de ingressar nos serviços públicos?

Após a Constituição de 1946 e com base nela, foi promulgada a Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — revogando o Decreto-Lei nº 1.713, de 1939. Esse diploma legal, atualmente em vigor, é que deve ser levado em conta na apreciação do problema. Nada existe, nenhum artigo consta dessa lei, que autorize a proibição dos funcionários públicos reunirem-se em sindicato. E se essa proibição foi deixada de lado é porque o legislador verificou não ser possível, sob a orientação traçada pela Constituição de 1946, que deve ser respeitada sob tôdas as formas, impedir-se ou negar-se o direito de sindicalização aos funcionários públicos.

Cumpra salientar, ainda, que, pela simples leitura dos Anais da Constituinte de 1946, dos debates e discussões então havidos, o desejo dos constituintes não era o de criar qualquer impedimento, o de negar qualquer direito aos funcionários públicos, mas, sim, o de garantir e assegurar a todos a mais ampla liberdade de associação. É o que demonstra JOSÉ DUARTE, quando escreve:

"No Art. 14 do anteprojeto está a raiz do texto vigente. Assim estava redigido: "A associação profissional ou sindical é livre, regulando a lei a forma de constituição, a representação legal nos contratos coletivos de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público."

Em discussão no seio da Comissão Constitucional, foram apresentadas as seguintes emendas: de Caires de Brito: "Assegura-se ao funcionário público o direito de sindicalização (página 225)."

Mais adiante, esclarece:

"No final da votação, em referência à emenda Caires de Brito, este declarou que, se a Comissão entende "que os funcionários públicos estão incluídos no texto, podem sindicalizar-se, não há razão para emenda."

Nereu Ramos esclarece que "deve ser essa a interpretação da Subcomissão. Agamemnon acrescenta que "não há limitação." (*A Constituição Brasileira de 1946*, ed. 1947).

Dessa forma, nota-se ter havido, inclusive, a preocupação de alguns constituintes em deixar bem claro, em assegurar, inequivocamente, o direito de

sindicalização dos funcionários públicos. Os seus ilustres pares, no entanto, julgaram dispensável qualquer ressalva, uma vez que a redação do texto, como se encontrava, já garantia, já assegurava, amplamente, êsse direito *a todos os cidadãos*, sem qualquer exceção.

Como é possível, assim, após a Constituição de 1946, proibir-se ou negar-se aos funcionários públicos êsse direito? Qual a razão, qual o fundamento legal ou jurídico que justifica tal negação de direito? É indiscutível que a Constituição de 1946 não admite a mais leve restrição a êsse direito.

31. O grande receio da maioria dos autores que se manifestam contra a tese da sindicalização dos funcionários públicos é o de que a formação de sindicatos traz consigo o problema da greve. Entretanto, pelo que se vê do exame dos debates havidos em outros países sobre a matéria, a greve não é o único escopo dos sindicatos, a existência dêste não implica, necessariamente, na deflagração da greve, que é o último recurso a ser procurado para a solução de qualquer problema. Além disso, cumpre notar, a formação de “associações” de servidores tem sido permitida. Ora, então uma greve não pode ser determinada por uma “associação”?

MARCEL PRÉLOT, sobre a matéria, comenta:

“La cessation concertée du travail pouvant être provoquée — l’histoire le prouve — aussi bien par une association que par un syndicat, il faudrait, pour être logique, refuser radicalement aux fonctionnaires tout droit de se grouper ou bien, acceptant l’association, accepter aussi le syndicat.” (Préface de *De La Legalité des Syndicats de Fonctionnaires* de DIETSCH, pág. IV).

Assim, a greve não deve ser levantada como um obstáculo à sindicalização dos funcionários, uma vez que pode ser provocada tanto pelos sindicatos como pelas associações, bem assim surgir de um movimento espontâneo, independente de qualquer ligação sindical.

32. Outro aspecto deve ser salientado: o Brasil, por ocasião da 31ª Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, realizada em São Francisco em 1948, assinou um Convênio, de nº 87, o qual, limitando-se a assinalar algumas das garantias fundamentais, à espera de uma regulamentação mais detalhada sobre liberdade sindical e proteção ao direito sindical, dispõe em seu artigo 2º:

“Os trabalhadores e os empregadores, sem nenhuma distinção e sem autorização prévia têm o direito de constituir as organizações de sua escolha, bem como de filiar-se a essas organizações, com a única condição de observar os estatutos das mesmas.”

De acôrdo com o estabelecido no artigo 9º do Convênio, as suas disposições não se aplicam às forças armadas e às polícias, que serão regidas pela legislação específica de cada país.

Esta foi a única exceção admitida à forma ampla e total usada no artigo 2º, que garante o direito de agremiação, *sem nenhuma distinção*.

“El convenio asimila, pues, a los trabajadores privados, los funcionarios públicos y los agentes de los servicios públicos” (*Curso de Derecho Sindical y de la Prevision Social*, MARIO L. DEVEALI, pág. 58).

Embora até o presente momento o Brasil ainda não tenha ratificado este Convênio, atualmente sob o exame do Congresso Nacional, como negar-se aos servidores públicos o direito de sindicalização sem a existência de qualquer proibição legal? Se o País já assinou dito Convênio, que garante o direito de sindicalização a todos os cidadãos, sem nenhuma distinção, como excluir desse direito os funcionários públicos?

Por outro lado, além de membro da O.I.T. e, portanto, com a obrigação de ratificar a Resolução nº 87, de 1948, o Brasil aprovou, também, na Assembléia das Nações Unidas, a 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que recomenda, em seu artigo 3º, item 4º, o seguinte:

“Toda pessoa tem direito de fundar sindicatos e sindicalizar-se para defesa de seus interesses.”

33. Seguindo essa orientação, que é jurídica, legal e constitucionalmente correta e perfeita, o anteprojeto de Código de Trabalho, elaborado pelo ilustre Professor Evaristo de Moraes Filho, estabelece:

“Art. 690 — Todos quantos exerçam, como empregadores, empregados, profissionais liberais e agentes ou trabalhadores autônomos, respectivamente, a mesma atividade ou profissão, têm direito a se associar em sindicato, para defesa de seus direitos e interesses econômicos e profissionais, desenvolvimento moral e social da profissão e preenchimento de fins culturais.

§ 1º — Aplicam-se as disposições deste Capítulo aos empregados de empresas ou autarquias industriais ou comerciais da União, dos Estados ou dos Municípios.

§ 2º — A sindicalização dos funcionários públicos reger-se-á por lei especial.”

34. Para provar a preocupação dos legisladores nesse setor, basta lembrar que existe, em tramitação na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 835, de 1963, disciplinando a sindicalização dos servidores públicos.

Em seu artigo 1º, o projeto assegura “o direito de organização em sindicatos aos servidores civis, federais, estaduais, municipais e autárquicos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, admitidos, sob qualquer forma e pagos por qualquer modalidade”.

Não há, assim, como se vê, necessidade de se fugir ao problema, buscando evasivas, interpretações da ordem de discricção administrativa ou de cunho doutrinário para justificar a negação do direito. Necessário se torna, isso sim, que ele seja enfrentado, com decisão e coragem, e resolvido, dentro das normas que devem preponderar num regime democrático, de ponderação, de equilíbrio e de paz social.

35. Diante do que foi amplamente demonstrado, os funcionários públicos podem e têm o direito de, no Brasil, formar os seus sindicatos, uma vez que nenhuma lei, nenhum texto legal em vigor, proíbe a sua sindicalização. Qualquer disposição ou medida adotada contra o exercício desse direito dos funcionários públicos é, portanto, inconstitucional.

A PREVIDÊNCIA

SOCIAL E

SUAS DISTORÇÕES

João César

Não se encontra no estudo do direito previdenciário comparado (exceto na República Cubana) a figura da aposentadoria entre nós inicialmente chamada *ordinária* e posteriormente denominada, pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60, com as alterações da Lei nº 4.130/62), *aposentadoria por tempo de serviço*.

Releva distinguir, desde logo, três tipos de aposentadorias, na legislação brasileira, concedidas em função do tempo de serviço do segurado:

- I — a que leva em conta a idade e o tempo de serviço;
- II — a que considera o tempo e a natureza da atividade; e
- III — a que se fundamenta, pura e simplesmente, no transcurso do tempo de serviço, sem indagar da idade do segurado, nem da natureza ou condições da atividade exercida, ou seja, a aposentadoria típica e caracteristicamente *por tempo de serviço*.

Natural e compreensível é que a idade para a concessão da aposentadoria por velhice seja diminuída em decorrência do sexo ou da atividade desenvolvida pelo segurado.

Tal ocorre, largamente, na legislação estrangeira. Na Grã-Bretanha, a aposentadoria aos 65 anos de idade é abreviada para as mulheres que atinjam 60 anos, o que sucede, por igual, na União Soviética, registrando-se idêntica redução de 5 anos no limite de

idade na Itália e no Japão, onde os homens se aposentam, por velhice, aos 60 e as mulheres aos 55 anos de idade, embora essa distinção não exista, por exemplo, na legislação norte-americana de seguro social. De igual forma, observa-se na União Soviética limite menor de idade para aposentadoria dos que executam serviços pesados, e no Chile, onde o tempo de contribuição, fixado em 20 anos, cai para 15, quando o segurado fôr mineiro.

A excentricidade da legislação brasileira reside precisamente na concessão da aposentadoria sem qualquer outra consideração, afora o tempo de serviço.

Nasceu esse singular instituto de maneira por assim dizer insólita, através do art. 240 da *cauda orçamentária* de 1924, um ano, portanto, após a promulgação da primeira lei brasileira de previdência social, conhecida por "Lei Eloy Chaves", baixada a 24 de janeiro de 1923 (Decreto Legislativo nº 4.682).

Vale ressaltar, demais disso, que a aposentadoria ordinária surgiu, assim, abruptamente, no cenário do nosso direito positivo, numa época em que a própria Constituição vigente, de 1891, marcada pelo liberalismo econômico que dominou o século XIX, além de silenciar, obviamente, sobre a previdência social (matéria que só teria ingresso nos textos constitucionais a partir de 1934), apenas contemplava a aposentadoria dos funcionários públicos, e esta unicamente *em caso de invalidez a serviço da Nação* (art. 75).

O Decreto nº 5.109, de 20-12-1926, que estendeu o regime do Decreto nº 4.682/23 a outras empresas (navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes à União, Estados, Municípios e particulares), manteve, no art. 17, a aposentadoria após 30 anos de serviço, independentemente do limite de idade.

Sendo, como assinala Mozart Victor Russomano em seus "Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social", pela sua natureza, irrevogável a aposentadoria por tempo de serviço, o empregado requeria e obtinha a aposentadoria, mas continuava trabalhando na empresa.

Haveria de ser, porém, tumultuosa e acidentada a vida da aposentadoria

ordinária, por isso que a débil estrutura econômica das Caixas de Aposentadoria e Pensões, apenas nascentes, e ressentindo-se, além disso, do deficiente número de segurados que agrupavam (cêrca de 23.000 no total), sofreu tremendo impacto com a insuportável sobrecarga financeira imposta pelo pagamento do novo benefício.

E o problema criado reclamou, imperativamente, uma solução. Disso é comprovante significativo a atitude prontamente tomada pelo Conselho Nacional do Trabalho, que, a respeito, elaborou anteprojeto de lei, encaminhando-o ao Ministro da Agricultura (a quem, até a criação do Ministério do Trabalho, estava êle subordinado), que o submeteu ao Presidente da República, assinalando a "*verdadeira sangria nos cofres das Caixas*" produzida pela instituição da aposentadoria ordinária.

Coube ao Governo Provisório, instalado após a Revolução de 30, sustar a concessão, pela primeira vez, da aposentadoria ordinária, através do Decreto nº 19.554, de 31 de dezembro de 1930, nos seguintes termos:

"Art. 2º — A concessão, pelas Caixas a que se refere o artigo anterior, de quaisquer aposentadorias, salvo as devidas por invalidez, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1930, fica suspensa até 31 de março de 1931."

A medida suspensiva foi prorrogada pelo Decreto nº 19.810, de 28 de março de 1931, por novo período, e, finalmente, mediante o Decreto nº 20.048, da mesma data, a concessão da aposentadoria ordinária ficou na dependência da reorganização das Caixas de Aposentadoria e Pensões.

A reforma da legislação das Caixas sobreveio a 1º de outubro de 1931, restaurando a aposentadoria "após 30

anos de efetivo serviço” aos que a re-queressem, “desde que tenham, no mínimo, 50 anos de idade” (art. 25), podendo os seus valores, na forma do art. 79, “ser menores do que os estabelecidos nesta lei, se os fundos das Caixas não puderem suportar os encargos respectivos, enquanto permaneça a insuficiência de recursos, ouvido, em todos os casos, o Conselho Nacional do Trabalho, que fixará o “quantum” da redução, depois de convenientemente estudado o assunto”.

A tais exigências (idade de 50 anos) e cautelas (possibilidade de redução do quantum da aposentadoria) acrescentaria o Decreto nº 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, outra condição restritiva, consubstanciada no § 5º do art. 25:

“A aposentadoria ordinária só se concederá ao empregado que, achando-se nas condições previstas neste artigo, tiver contribuído durante 5 anos para a Caixa em que estiver inscrito, contando-se esse período da data da última admissão.”

Criado o primeiro dos Institutos, o dos Marítimos, pelo Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, a concessão da aposentadoria ordinária foi autorizada (art. 47) após 30 anos de serviço, 5 de contribuição e idade mínima de 55 anos.

A organização do Instituto dos Bancários, em 1934, pelo Decreto nº 24.615, de 9 de julho, regulamentado pelo Decreto nº 54, de setembro do mesmo ano, garantiu aos seus segurados a aposentadoria aos 30 anos de serviço, 5 de contribuição e 50 anos de idade mínima.

Não conheceram na sua legislação original a aposentadoria por tempo de serviço os Institutos que congregavam o maior contingente de segurados (aproximadamente 85%), tais como o

IAPC (Decreto nº 24.273, de . . . 22-5-1934), o IAPI (Lei nº 367, de 31-12-1936), o IAPETC (Decreto-Lei nº 651, de 26-8-1938), no qual se transformou a antiga Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Transportes e Cargas; nem o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (Decreto nº 4.264/39), posteriormente incorporado ao IAPETC.

Por isso mesmo, por tratar-se de medida aplicável a instituições de reduzido número de segurados, os seus efeitos negativos se fizeram sentir mais rapidamente e com maior intensidade. É claro que as Caixas de Aposentadoria e Pensões estavam condenadas, a longo, senão a médio prazo, à fatalidade da insolvência que as atingiu. Por isso que a previdência social se funda na chamada *lei dos grandes números*, que permite a diluição dos ônus decorrentes dos eventos sociais; e a organização das Caixas não atendia a esse requisito técnico indispensável. Mas não foi só. A carga financeira provocada pela aposentadoria ordinária, mesmo com as alterações introduzidas pela lei de reforma das Caixas, de 1931, apressou, reconhecidamente, o seu desenlace, constituindo-se numa de suas concausas poderosas.

Daí a promulgação do Decreto-Lei nº 2.474, de 5 de agosto de 1940, que suspendeu, nos Institutos e nas Caixas de Aposentadoria e Pensões, a concessão de toda aposentadoria que não fôsse por invalidez aos segurados de menos de 60 anos de idade, sob o expresso fundamento, contido num de seus considerandos dêsse ato legislativo, de que:

“... as instituições de previdência social se acham grandemente oneradas com as aposentadorias ordinárias concedidas segundo as normas atuais, donde a urgente necessidade de remediar a situação

até que se resolva, em caráter definitivo, à vista do resultado dos estudos a que se vem procedendo para modificação do plano de benefícios.”

Já na vigência da Constituição de 1946, votou o Congresso a Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, que restaurou em favor dos ferroviários e empregados em empresas de serviços públicos, *em caráter especial*, a aposentadoria ordinária aos 30 anos com 80% do salário e aos 35 com salário integral, independentemente do limite de idade, fixado em 55 anos, mas só aplicável aos segurados admitidos ao serviço posteriormente ao Decreto número 20.465, de 1º de outubro de 1931.

Na esteira dessa disciplinação legal, que ressuscitara estatuto superado e condenado pela experiência brasileira, seguir-se-ia torrencial elaboração legislativa.

A aposentadoria ordinária dos bancários foi restabelecida pela Lei número 3.322, de 26 de novembro de 1957; no ano seguinte, pela Lei nº 3.385-A, de 13 de maio, os dispositivos da legislação dos bancários foram tornados extensivos aos segurados dos demais Institutos; a 31 de dezembro do ano seguinte (1959) conquistavam os aeronautas, através da Lei nº 3.501, a aposentadoria ordinária sem limite de idade e, finalmente, a 13 de janeiro de 1959, obtinham os jornalistas profissionais (ao lado de tantos favores, inclusive constitucionais, de que desfrutavam) a aposentadoria aos 30 anos de serviço sem outra exigência senão a de cumprimento do prazo normal de carência.

A presença dos *grupos de pressão* é transparente na formulação desses atos legislativos que contemplaram, cada qual, certas e determinadas categorias de trabalhadores, precisamente as mais politizadas e mais bem organizadas em associações sindicais e dota-

das, conseqüentemente, de maior poder reivindicatório.

A uniformização da legislação de seguro social, levada a efeito através da Lei Orgânica da Previdência Social, promulgada a 26 de agosto de 1960, não atingiu, antes consagrou, *regimes especiais* de aposentadoria dos ferroviários e empregados em empresas de serviços públicos, dos aeronautas e dos jornalistas, estabelecendo, para os demais segurados, a aposentadoria após 30 anos de serviço com 80% e aos 35 anos com 100% do salário de benefício, condicionadas ao prazo de carência de 5 anos e à idade mínima de 55 anos.

Tinha tanta força, entretanto, a idéia da aposentadoria exclusivamente por tempo de serviço que dois anos depois, em 1962, a Lei nº 4.130 aboliu a exigência da idade mínima de 55 anos, voltando a aposentadoria a ser concedida nos mesmos moldes em que surgira na *cauda orçamentária* de 1924 e, já agora, com a agravante de ser extensiva a todos os segurados da previdência social.

Outra lei, a última, nº 4.297, de 23 de dezembro de 1963, outorgou aos ex-combatentes a aposentadoria integral, mediante o prazo de carência de 36 meses, conjugado com o tempo de serviço de apenas 25 anos, neste incluído o período de participação no conflito mundial, ampliando, assim, a extensa, ininterrupta e generosa legislação em favor dos que participaram, até mesmo indiretamente, da última conflagração, encerrada faz vinte anos.

Há outro ângulo relevante da questão, qual seja a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, de caráter não contributivo, *“com as mesmas vantagens e nas mesmas condições que vigorarem para os servidores públicos civis da União”*, custeada pelas respectivas autarquias, em favor de seus servidores.

É o que prescreveu a Lei nº 1.162, de 22 de julho de 1950, regulamentada pelo Decreto nº 28.798-A e ratificada pelo art. 22 da Lei nº 3.807, Orgânica da Previdência Social.

Isto quer dizer que o servidor de autarquia de previdência social, além de usufruir de aposentadoria por tempo de serviço, independentemente de limite de idade, para gozá-la não precisa pagar qualquer contribuição. Mais ainda. É aposentado com as vantagens da "comissão" ou da "função gratificada", desde que a tenha exercido, sem interrupção, nos 5 anos anteriores ou, ainda, com provento superior ao próprio vencimento e corres-

pondente ao da classe imediatamente superior ou, finalmente, com provento aumentado de 20% quando seja ocupante da última classe da respectiva carreira ou de cargo isolado, se tiver permanecido no mesmo durante três anos.

A aposentadoria exclusivamente por tempo de serviço é, no caso, agravada pela circunstância de não se tratar de prestação contributiva. Tal benefício, além de constituir inequívoco favoritismo legal, violenta, frontalmente, o texto constitucional específico (art. 157, XVI) que estabeleceu como norma básica para a previdência o sistema contributivo de origem tríplice (União, empregador e empregado).

Se é certo que a legislação estrangeira desconhece, como assinalamos inicialmente, o instituto da aposentadoria por tempo de serviço, como prestação da previdência social, não é menos exato que esse benefício não se enquadra nos atos de caráter internacional que abordaram questões de seguro social.

Na 1ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, foi adotada "Recomendação" referente ao seguro-desemprego. A 3ª, de 1921, recomendou a extensão do seguro social à "agricultura". Os Convênios nºs 35, 37 e 39, de 1933, disseram respeito, respectivamente, ao seguro obrigatório da velhice, invalidez e morte, em favor dos trabalhadores na indústria e no comércio, além de outras categorias profissionais.

Os riscos a serem cobertos pela previdência social, consoante a 26ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, levada a efeito em Filadélfia, em 1944, foram:

- a) enfermidade;
- b) maternidade;
- c) invalidez;
- d) velhice;
- e) morte do chefe da família;
- f) desemprego;
- g) gastos de emergência;
- h) acidentes do trabalho.

De igual modo, as normas mínimas de seguridade social, adotadas pela XXXV sessão da mesma Conferência Internacional do Trabalho, de julho de 1952, abrange os ramos que se seguem de proteção social:

- a) assistência médico-social;
- b) seguro-doença;
- c) seguro-desemprego;

- d) seguro-velhice;
- e) seguro contra os riscos profissionais;
- f) cobertura dos encargos familiares;
- g) seguro-morte; e
- h) seguro-invalidez.

Vale, ainda, referir os artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada, em 1948, pela Assembléia-Geral da ONU, a saber:

“Art. 22 — Tôda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social e a obter, mediante esforço nacional e cooperação internacional, tendo-se em consideração a organização e os recursos de cada Estado, a satisfação de seus direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Art. 25 — Tôda pessoa tem direito a um nível adequado de vida que lhe assegure, assim como à sua família, a saúde e bem-estar e, de modo particular, a alimentação, o vestuário, a moradia e assistência médica e serviços sociais necessários; ela também tem direito aos seguros em caso de desemprego, enfermidade, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda de seus meios de subsistência por circunstâncias independentes de sua vontade.”

A própria Organização Internacional do Trabalho, nas “Lições sôbre Seguridade Social” que divulgou recentemente (Lição I, publicada no nº 70, de agosto de 1959, da revista “Industriários”), caracterizou, com muita propriedade, os objetivos da previdência social:

- “a) cobrir, de maneira completa e coordenada, tôdas as eventualidades capazes de levar o trabalhador, sem culpa sua, a perder o salário, temporária ou definitivamente, completando essa proteção pela assistência médica e pelos abonos familiares;
- b) estender a proteção a tôdas as pessoas adultas, na medida de sua necessidade, e aos seus dependentes;
- c) prover prestações que, embora de montante moderado, permitam aos beneficiários manter nível de vida aceitável, e que sejam outorgadas em virtude de um direito nitidamente definido em lei;
- d) financiar o sistema por métodos tais que tornem o beneficiário suficientemente consciente do custo das prestações que recebe, aplicando amplamente o princípio da solidariedade entre pobres e ricos, entre pessoas que gozam saúde e aquelas de saúde abalada, entre homens e mulheres, entre pessoas em atividade e os velhos demais ou jovens demais para trabalhar.”

A manifesta e incontornável impossibilidade de se inserir a aposentadoria por tempo de serviço entre as prestações — como tais definidas em atos de natureza internacional — a cargo da previdência social provém duma constatação muito simples: trata-se de benefício que não corresponde, de forma alguma, à cobertura de risco social.

George Ripert, no livro “O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno”, delineou, em expressões contundentes, a missão do Estado contemporâneo:

“A Democracia, pelo contrário, considera que os desgraçados são credores da coletividade pelo fato de serem infelizes, ainda quando o sejam por sua própria culpa. Numa época em que a organização da família era mais forte, pôde pensar-se em fazer socorrer os necessitados pelos parentes que tinham uma situação melhor. Na época atual, os laços de família são precários e os encargos da vida muito pesados para que os parentes possam, a maior parte das vezes, prestar o socorro suficiente. É o Estado que deve substituir-se à família; os pobres tornam-se credores da sociedade” (fls. 171).

Mas a fórmula engendrada pelo Estado para cumprir a intransferível tarefa a que alude Georges Ripert foi, exatamente, a do seguro social, tão bem definido no Relatório Aluisio Alves (atinentemente ao projeto de sua autoria de Lei Orgânica da Previdência Social):

“O seguro social compulsório — original “invenção social” feita na Alemanha dos tempos de Bismarck, entre 1882 e 1889 — consiste em subordinar aos objetivos da política social a técnica securitária, até então explorada apenas no seguro comercial, industrial e privado.”

Estanislau Fischlowitz, no trabalho “Previdência Social”, divulgado pelo Serviço de Documentação do DASP, em 1955, fixou, com muita clareza, as finalidades da previdência social:

“O seguro social destina-se à proteção dos trabalhadores e seus dependentes contra as consequências prejudiciais das contingências:

- 1) biofísicas (como sejam doença, incapacidade de trabalho, maternidade e natalidade, velhice, morte), próprias da existência humana;
- 2) físico-profissionais (acidente de trabalho ou doença profissional), intimamente ligadas ao processo tecnológico do trabalho; ou
- 3) econômicas (desemprego), resultantes dos efeitos do mercado do próprio sistema de livre empreendimento.”

Qualquer seguro, evidentemente, pressupõe a cobertura de um evento e, semelhantemente, o *seguro social* se destina, por sua própria natureza, à proteção contra a contingência de *riscos sociais*.

E a noção de risco — segundo Paul Durant, Professor da Universidade de Paris, em artigo publicado na Revista Ibero-Americana de Seguridade Social, ano IV, II, 1955 — “foi bem delimitada pelo direito do seguro. Este apresenta o risco como acontecimento futuro e incerto, cuja realização não depende exclusivamente da vontade do segurado”.

É de Garcia Oviedo (citado por Bezerra de Menezes, pág. 74 — “A Segurança Social no Brasil”, Rio, Haddad, 1961) esta sumária e incisiva definição: “Todo seguro, seja qual fôr, cobre um só risco: o da falta de salário derivada de uma incapacidade ou de uma impossibilidade para trabalhar.”

Não sendo, por sem dúvida, risco social; não decorrendo, de modo algum, de eventos como a doença e a incapacidade para o trabalho, a maternidade e a natalidade, a velhice e a morte, o acidente e as doenças profissionais, o

desemprego e a prisão que acarretam a redução ou a suspensão dos salários ou, ainda, o aumento de despesas, a concessão da aposentadoria por tempo de serviço é matéria inteiramente estranha a qualquer forma de previdência, e a sua inclusão indébita como uma das prestações do seguro social assume, em consequência, aspectos de profundo desvirtuamento do sistema previdenciário e adquire tonalidade marcante de indisfarçável iniquidade social.

Qualquer que seja o método de financiamento dos regimes previdenciários, resultam êles, em última análise, inelutavelmente, em ônus que pesa sobre a economia nacional e cujos efeitos, necessariamente, se refletem, directa ou indirectamente, sobre toda a coletividade.

No caso brasileiro, considerando que a contribuição do Estado, do trabalhador e da empresa são rigorosamente iguais, dois aspectos se revelam, desde logo, com nitidez, e duas constatações se impõem, imperativamente:

1º) os que não são abrangidos pelo seguro social nem por isso deixam de arcar, na qualidade de consumidores, com as despesas que êle acarreta, das quais um terço é custeado pela União, mediante receita proveniente de impostos ou de taxas que incidem sobre os serviços públicos em geral;

2º) a igualdade da contribuição triplíce (empregado, empresa e União) leva, por outro lado, a União a contribuir com importâncias mais altas quanto maiores forem os salários, isto é, as despesas públicas, que oneram a coletividade beneficiada ou não pelo seguro social, aumentam precisamente em favor das classes mais favorecidas, em detrimento das mais necessitadas.

Acrescente-se que, a despeito das recomendações antigas, expressas e iterativas de organismos internacionais a que pertencemos e de solenes mandamentos constitucionais que os deter-

minam, não possuímos, ainda hoje, o seguro-desemprego, e a extensão da previdência ao trabalhador rural é um plano malgrado, porque a única medida legislativa que tentou efetivá-la — o Estatuto do Trabalhador Rural — apenas demonstrou a absoluta impraticabilidade do esquema traçado, pela insignificância de seus recursos financeiros, incapazes de atender às necessidades mais elementares, e ter-se-á, em toda a sua crueza e dramaticidade, vislumbrado a extensão do problema.

De fato. Se o seguro-desemprego é uma promessa constitucional não cumprida e se a previdência social rural é um plano legal não realizado e, por isso mesmo, permanece desassistida e marginalizada a massa trabalhadora mais numerosa e necessitada, como dar-se, em nome da previdência social e às custas, em grande parte, de toda a coletividade, benefício como a aposentadoria por tempo de serviço a uma minoria que já usufrui das prestações sociais a que tem direito.

Na verdade, do ponto de vista social, essa prática se constitui numa deprimente e indisfarçável iniquidade, incompatível com os princípios mais rudimentares de solidariedade social.

Cabe aqui, iniludivelmente, a grave advertência de Lewis Meridam ("Assistência e Seguro Social", pág. 835, Instituição Brookings, Washington, 1948):

"Numa sociedade livre não é fácil justificar o uso do poder de império para tomar o que um cidadão ganha e possui, e dar a outro, se o que recebe não se encontra em situação de necessidade."

ESTADO DE SÍTIO

(3.^a parte: 1922—1930)

Leda Maria Carolina Henriques
Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa

A Reforma da Constituição, em 1926, se manifestou sobre o estado de sítio em seu art. 34, n.º 20:

"ART. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

- 20) Declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo ou seus agentes responsáveis na ausência do Congresso."**

ARTHUR BERNARDES

Em 15 de novembro de 1922 subiu ao poder Arthur Bernardes.

Candidato combatido pela imprensa oposicionista, não gozando, igualmente, de simpatia nos meios militares, o Governo Arthur Bernardes decorreu em constantes agitações políticas, quase todo sob a vigência de estado de sítio (1.287 dias).

Foi durante êste quadriênio, entretanto, que se fêz a primeira revisão da Constituição Republicana de 1891.

Permanecia o estado de sítio decretado em consequência dos acontecimentos de 5 de julho de 1922 e prorrogado até 31 de dezembro.

Apresentado no Senado projeto de revogação (n.º 73, de 1922), em 29 de novembro do mesmo ano, referia-se o Sr. Justo Chermont ao assunto, declarando "não haver motivo para se conservarem suspensas as garantias constitucionais".

Afirmando continuar a mais severa censura na imprensa, leu provas de artigo a ser publicado em **A Noite**, artigo êste interdito pela censura.

Em 1.º de janeiro de 1923, entretanto, o Governo Arthur Bernardes, pelo Decreto n.º 15.913, declarava em estado de sítio até 30 de abril dêste ano o território do Distrito Federal e o do Estado do Rio de Janeiro.

Decreto n.º 15.913, de 1.º de janeiro de 1923

"Declara em estado de sítio, até 30 de abril dêste ano, o território do Distrito Federal e o do Estado do Rio de Janeiro. O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, considerando que permanecem muitas das causas determinantes do estado de sítio decretado pelo Congresso Nacional até 31 de dezembro findo e a necessidade de manter as medidas e providências dêle decorrentes, usando da atribuição constante

do art. 48, n.º 15, da Constituição da República, resolve:

Artigo único — Fica declarado, desde já, o estado de sítio, até 30 de abril dêste ano, em todo o território do Distrito Federal e no do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 1.º de janeiro de 1923, 102.º da Independência e 35.º da República.

Arthur da Silva Bernardes
João Luiz Alves."

A mensagem presidencial, enviada ao Congresso Nacional na sessão solene de abertura da terceira sessão da undécima legislatura, em 3 de maio de 1923, referiu-se ao clima de intranquilidade política que vivia a Nação e às conseqüentes medidas adotadas pelo Governo Federal.

Em relação ao estado de sítio, assim se referiu a mensagem:

"Em conseqüência dos movimentos sediciosos de julho de 1922, o Congresso Nacional declarou o estado de sítio por 30 dias, no Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro, por Decreto n.º 4.549, de 5 de julho de 1922, e o prorrogou até 31 de dezembro do ano findo, pelo de n.º 4.553, de 29 do mesmo mês de julho. Por Decreto n.º 15.913, de 1.º de janeiro dêste ano, o Governo declarou o estado de sítio até 30 de abril findo e, por Decreto n.º 16.015, de 23 dêste mês, prorrogou-o até 31 de dezembro dêste ano.

Nos **consideranda** que precedem êstes atos, estão expostos, em síntese, os motivos que levaram o Governo a adotar, a contragosto, mas em defesa dos altos interesses nacionais, a providência referida.

Em mensagem especial prestar-vos-emos, oportunamente, contas das medidas tomadas na vigência do estado de sítio, durante o qual o Governo tem exercido

uma ação moderada de prevenção, embora disposto a empregar as mais enérgicas providências, caso se torne necessário.

Não seria possível permitir que as forças produtoras do País, seu crédito interno e externo, a obra benemérita de reorganização das forças armadas, as necessidades da nossa reconstrução financeira, as exigências do nosso progresso econômico e a nossa cultura política continuassem à mercê de perturbadores contumazes e sem ideal, confiados na excessiva benignidade das nossas leis e no visceral sentimentalismo da nossa raça.

Para impedi-lo, o estado de sítio era recurso necessário, por tanto tempo quanto indispensável à defesa dos interesses do País, ficando ao vosso critério e competência resolver sobre o prazo que pareceu conveniente para uma definitiva prevenção de males que todos sentem e cujos causadores o Governo conhece, como conhece os seus projetos.

Embora aparelhado para frustrar qualquer tentativa de exteriorização de tais projetos, graças à disciplina e patriotismo das forças armadas e ao apoio do povo sensato e trabalhador, o Governo entende que melhor é prevenir a desordem, eliminando-lhe as causas, do que reprimi-la.

Só o desconhecimento dos limites constitucionais traçados entre nós ao estado de sítio poderia determinar alarmas descabidos — internos ou externos.

Medida essencialmente preventiva, ela aqui produz, como já foi dito, uma situação que pode quase ser comparada ao regime constitucional sob o qual vivem normalmente muitos dos povos mais adiantados e livres.

Limitado à detenção ou desterro de elementos perigosos e à censura de imprensa no incitamento à anarquia e ao crime, como tem sido praticado,

o estado de sítio é medida de benéfico efeito numa hora de dissolução social. Só poderá atingir e só atingirá, no atual Govêrno, os que por atos, ou escritos, tentarem subverter a ordem estabelecida. A êstes fácil será evitar-lhe os efeitos, evitando as causas que os determinam.

O povo ordeiro, a imprensa bem orientada e de processos limpos, tôdas as classes sociais, enfim, durante êle, terão as mesmas garantias do regime normal, acrescidas da tranqüillidade oriunda da certeza de que o Govêrno pode agir com presteza e segurança contra os perturbadores quaisquer da paz pública."

A mesma mensagem referiu-se à intervenção no Estado do Rio de Janeiro e à agitação no Rio Grande do Sul, onde a eleição do respectivo Presidente ocorrera em clima de grande exaltação, derivando em luta armada os protestos pela decisão das urnas.

O **Decreto n.º 16.015**, de 23 de abril de 1923, prorrogou o estado de sítio até 31 de dezembro do corrente ano.

O **Decreto n.º 16.185**, de 26 de outubro de 1923, suspendeu, nos dias 27 e 28 do corrente, em todo o Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto Executivo n.º 16.015, de 23 de abril de 1923.

O **Decreto n.º 16.276**, de 23 de dezembro de 1923, suspendeu o estado de sítio, a partir de 25 de dezembro de 1923.

Em sessão de 21 de setembro de 1923, na Câmara dos Deputados, foi submetido ao parecer da Comissão de Justiça o Projeto n.º 203, prescrevendo a suspensão do estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.015, de 23 de abril do mesmo ano, até 31 de dezembro, e concedendo anistia ampla "aos civis e militares direta ou indiretamente envolvidos nos acontecimentos revolucionários de 5 de julho de 1922, ou em quaisquer outros que com êles se relacionem". (**Documentos Parlamentares**, v. 10, pág. 21.)

A maioria da Comissão se opôs ao levantamento do sítio, pelos motivos constantes do parecer, expostos nestes têrmos:

"Julgando inútil, ou melhor, redundante, reabrir discussão sôbre se a competência dada pela Constituição ao Poder Executivo para, na ausência do Congresso, decretar o estado de sítio, pode abranger o prazo, ou parte do prazo de funcionamento constitucional do Poder Legislativo, uma vez que êste problema já foi largamente discutido, por esta Comissão, em seu parecer de 6 do corrente mês, relatado com a sua habitual proficiência pelo Sr. Heitor de Souza, parece à Comissão que, dessa data até hoje, ainda não sobrevieram motivos que a induzissem a aconselhar a medida prescrita pelo art. 1.º do Projeto n.º 203, de encontro às razões em que se fundou o Poder Executivo para expedir o Decreto n.º 16.015.

É, sem dúvida, lastimável que o alarma social, provocado pela profunda comagão oriunda do movimento de 5 de julho, ainda perdure com a intensidade necessária a exigir do Poder Público a permanência das medidas de exceção consideradas pelo Sr. Presidente da República indispensáveis à defesa da ordem e à segurança da República. Seria, porém, imprudente, da parte do Poder Legislativo, cerrar ouvidos à franca exposição das razões que servem de fundamento ao Decreto n.º 16.015, e retirar das mãos do Presidente da República, do modo arbitrário prescrito pelo Projeto n.º 203, os elementos de defesa legal por êle reclamados como idôneos neste período de incertezas, em que, mais do que nunca, a tutela dos mais respeitáveis interesses da sociedade brasileira estão a requerer da autoridade constituída, a par de uma vigilância incessante, uma ação rápida e enérgica contra os fermentos das desordens, contra os germens de dissolução,

que porventura busquem solapar as bases e os esteios angulares da nossa organização constitucional.

Nas razões do seu ato, o Sr. Presidente da República declara ter "seguro conhecimento e provas irrecusáveis" de que elementos subversivos "continuam a ameaçar a paz pública em tentativas de perturbação da ordem"; pelo que, "para impedir que tais tentativas se manifestem em fatos, é dever do Governo **prevenir** a ação subversiva, procedimento mais humano e menos prejudicial do que o de reprimi-las". (Op. cit., pág. 22.)

Em sessão de 27 de setembro, entrou em discussão única o Projeto n.º 223, de 1923, aprovando os atos do Poder Executivo, declarando o estado de sítio até 30 de abril do mesmo ano e prorrogando-o até 31 de dezembro; com o voto vencido do Sr. Prudente de Moraes.

Aprovado o projeto, sua redação final foi nos seguintes termos:

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — São aprovados os atos do Poder Executivo declarando pelo Decreto n.º 15.913, de 10 de janeiro de 1923, o estado de sítio até 30 de abril dêste ano em todo o território do Distrito Federal e no Estado do Rio de Janeiro e prorrogando-o, pelo Decreto n.º 16.015, de 25 de abril, também dêste ano, até 31 de dezembro de 1923.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 28 de setembro de 1923. — **José Álvaro Cova**, Presidente — **João Cabral** — **Euclides Malta**."

Remetido ao Senado, o projeto foi analisado em parecer da Comissão de Justiça, nos seguintes termos:

"§ 3.º — **De meritis**

Não há quem desconheça, no País, quem não tenha em memória e na

consciência o condenável levante militar do Forte de Copacabana e de uma parte da guarnição, professores e alunos, do Realengo, os dolorosos acontecimentos que nesta cidade se desenvolveram nos dias 4 e 5 de julho do ano próximo passado.

O Congresso armou logo, imediatamente, o Governo, na Capital Federal e no Estado do Rio, com o decreto do sítio, concedendo-lhe a faculdade de prorrogar, suspender provisória ou definitivamente e estendê-lo a outros pontos do território nacional.

Debelada ou vencida a revolta, chamados aos tribunais os seus responsáveis, permaneceram, entre os seus adeptos, a fermentação e o calor da represália às medidas de ordem e integração jurídica, continuaram, violentas e ousadas, as manifestações de rancor e vingança às autoridades constituídas, inconvenientes ao credo político ou partidário dêles, sentia-se, ainda, notadamente nesta cidade e no Estado do Rio de Janeiro, a deslocação de elementos, colimando a perturbação, a desobediência à disciplina legal e às funções públicas.

E, na emergência e prolongação dessa delicada situação, usando de um direito que expressa, ao mesmo tempo, rigoroso dever funcional, previsto no art. 48, n.º 15, da Constituição, baixou o Chefe da Nação os Decretos números 15.913, de 1.º de janeiro, e 16.015, de 23 de abril dêste ano, declarando o sítio até 30 dêste, e prorrogando-o, na Capital da República e no Estado do Rio de Janeiro, até 31 de dezembro próximo, atos, plenamente justificados, que, de acôrdo com o voto da Câmara, devem merecer a aprovação do Senado."

Sala das Comissões, 14 de novembro de 1923 — **Bernardino Monteiro**, Presidente — **Lopes Gonçalves**, Relator **Ferreira Chaves** — **Marcílio de Lacerda**." (Op. cit., pág. 86.)

Em sessão de 31 de maio de 1924, o Senado Federal aprovou a Proposição n.º 80, de 1923, da Câmara dos Deputados, aprovando os atos do Poder Executivo, decretando o estado de sítio até 30 de abril e prorrogando-o até 31 de dezembro do mesmo ano; e a Proposição n.º 102, de 1923, também da Câmara dos Deputados, aprovando os atos praticados no estado de sítio decretado a 5 e prorrogado a 29 de julho de 1922 até a data da mensagem de novembro do mesmo ano. (Op. cit., pág. 108.)

O Governô Arthur Bernardes enfrentou, no ano de 1924, a revolta do Estado de São Paulo.

Agitações em outros pontos do país tinham, já, no início dêste ano, provocado a decretação de estado de sítio (o **Decreto n.º 16.422**, de 19 de março de 1924, declarou o estado de sítio, por 30 dias, no Estado da Bahia, dando outras providências; o **Decreto n.º 16.446**, de 5 de abril de 1924, suspendeu o estado de sítio decretado para o Estado da Bahia).

Em sessão de 5 de julho, assim se manifestava o Sr. Antônio Carlos, na Câmara dos Deputados:

"Sr. Presidente, a Câmara acaba de ouvir a leitura da mensagem que lhe dirigiu o Sr. Presidente da República. Em virtude dos têrmos dêsse documento, é que eu me levanto, impellido pela maior indignação, sentimento sem dúvida partilhado por tôda a Câmara (**Apoiados! Muito bem!**) para, correspondendo aos ditames do meu patriotismo, que se confundem com os dos meus prezados colegas, apresentar um projeto que, ao mesmo tempo, assinale a nossa firme solidariedade com o Sr. Presidente da República, a atuação que terá de desenvolver em face das novas tentativas de desordem, a nossa firme confiança, o nosso decidido propósito de entregar ao seu elevado critério e ao seu acendrado patriotismo os precisos meios para que S. Ex.^ª, combatendo os elementos subversivos,

que mais uma vez tentam contra a ordem pública, assegure à nossa Pátria os dias felizes que os interesses do Brasil e dos brasileiros não cessam de reclamar. (**Muito bem! Muito bem!**) Apresento, Sr. Presidente, à consideração da Câmara dos Srs. Deputados o seguinte projeto (lê):

"Artigo único — É declarado estado de sítio por 60 dias na Capital Federal e nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, ficando o Presidente da República autorizado a prorrogá-lo, a estendê-lo a outros pontos do território nacional e a suspendê-lo no todo ou em parte. Revogam-se as disposições em contrário." (**Muito bem! Muito bem!**) ("Documentos Parlamentares", volume 11, página 7.)

Requerida urgência para imediata discussão e votação do projeto, foi êle aprovado e remetido ao Senado, onde foi aprovado, igualmente, em sessão de 5 de julho. (Op. cit., pág. 9.)

Em sessão de 8 de julho, na Câmara dos Deputados, o Sr. **Adolfo Bergamini**, em explicação pessoal, manifestou-se contra o projeto de estado de sítio, já aprovado por aquela Casa do Congresso. Disse o orador:

"Privativamente ao Congresso compete declarar o estado de sítio, fixando o espaço e o tempo de seu vigor. Em pleno funcionamento, ao Legislativo é defeso outorgar faculdade que lhe é peculiar e inalienável, pois que só na ausência do Congresso o Executivo pode, existindo grave comoção intestina, que ponha a Pátria em perigo, suspender as garantias constitucionais... **O Sr. Antônio Carlos** — Mas há comoção mais grave do que a tentativa de deposição de um presidente de Estado à mão armada?

O Sr. Adolfo Bergamini — ... não me deteria na critica do pedido e do deferimento pelo Congresso, mas seria

forçado a negar o meu apoio em face da redação do projeto, a meu ver, francamente inconstitucional.

Aberto o Congresso Nacional, estando êste em pleno funcionamento, é defeso delegar atribuições privativamente suas ao Executivo, para, no momento que reputar oportuno, êste decretar por si a medida extrema, no ponto que lhe aprouver do território nacional.

Não se podia, no meu desautorizado entender, conferir essa outorga ao ilustre Presidente da República; nem se diga que a perspectiva de necessidade superveniente aconselhasse a delegação para que, no momento oportuno, pudesse usar da faculdade extraordinária, com celeridade e rapidez. O Congresso, em 15 minutos, e mais do que isso não demorou, lhe atendeu solicitação contida na última parte de sua mensagem.

Fica, assim, conhecido o meu pensamento.

Acentuei, Sr. Presidente, de passagem, que o estado de sítio tem-se transformado num instrumento de vinganças, desvirtuando-se seu verdadeiro fundamento e seus elevados fins; aproveite estar na tribuna para ilustrar com fatos a verdade do meu asserto. Não havia ainda o Congresso decidido, em definitivo, sobre a concessão do estado de sítio e, no Distrito Federal, já havia jornalistas, que são sempre as vítimas preferidas, recolhidos sumariamente à prisão, sem serem ouvidos, incomunicáveis, sem que de qualquer parte recaísse sobre êles suspeitas de intervenção no motim que, neste instante, subverte a ordem no Estado de São Paulo." (Op. cit., pág. 11.)

Em sessão de 10 de julho, o Sr. **Antônio Carlos** apresentou requerimento de solidariedade ao Presidente da República e ao Presidente de São Paulo, **Carlos de Campos**, assim justificado:

"A resistência de Carlos de Campos, a sua bravura pessoal e a sua capaci-

dade de homem de Estado, fizeram-no vencedor, desde as primeiras horas, dêsse condenabilíssimo levante militar, e colocam-no na posição de um dos mais notáveis brasileiros cujos nomes hão alcançado o altíssimo prêmio de figurar em letras douradas nos fastos da história de nossa pátria.

O momento, Sr. Presidente, aconselha inteira firmeza das nossas atitudes, as manifestações as mais desassombradas ao lado do Sr. Presidente da República e do Estado de São Paulo, corroborando e fortalecendo, se possível, a atitude patriótica e por todos os títulos digna de ser engrandecida de todos os governadores dos Estados da Federação e tantas associações de classe que, nesta Capital e em todo o território brasileiro, não cessam de afirmar de modo categórico e entusiasta a sua condenação formal àqueles que, esquecendo os seus mais elementares deveres e faltando com o amor que devem ao seu país, acabam de criar ao desenvolvimento da nossa vida social e política o grave embaraço, constituído pelo movimento sedicioso realizado em São Paulo." (**Muito bem!**)

Requerimento

"A Câmara dos Deputados julga-se no dever de, traduzindo o sentimento geral do País, de que é reflexo e órgão, aplaudir a serena energia e imperturbável intrepidez com que, na atual emergência e em face do odioso levante de que está sendo teatro a capital do Estado de São Paulo, está agindo o eminente Sr. Presidente da República e de significar-lhe a sua integral solidariedade.

Ao mesmo tempo cumpre-lhe expressar a sua admiração pelo denôdo cívico e bravura patriótica que estão caracterizando a ação do ilustre Presidente Carlos de Campos, na heróica resistência àquela rebelião, e das forças

legais do Exército e da Marinha que estão defendendo a República.

Sala das Sessões, em 10 de julho de 1924 — **Antônio Carlos.**”

Na mesma sessão, o Sr. **Francisco Campos** usou da palavra, referindo-se à situação:

“Sr. Presidente, pelos sentimentos de Minas, pelo pensamento político de Minas, pela atitude de Minas, afinam, igualmente, o pensamento, o sentimento e a atitude dos outros Estados da República (**Muito bem!**), todos êles reunidos, como uma coroa, em tórno do Governo Federal, traçando êste círculo de garantias morais e políticas, sôbre o qual repousa, Sr. Presidente, a segurança de que as instituições republicanas ainda não perderam, no Brasil, as suas sentinelas avançadas (**Muito bem!**), que o meio político brasileiro está à altura das suas responsabilidades; que sejam quais forem as acusações e as verberações injustificadas, com que se lhe tachem a presumida subserviência e escravidão, essa subserviência e essa escravidão não representam mais do que êsse grave, ponderado e discreto senso das responsabilidades (**apoiados**), que há de acompanhar a todos os homens públicos, se êles querem se manter a esta altura em que a delegação do povo, aos seus representantes, não significa apenas uma petição, mas uma transmissão de poderes garantidos, e afiançados por uma capacidade e uma responsabilidade comprovadas. (**Muito bem!**)

Sr. Presidente, submissão à ordem, escravidão às responsabilidades, apagando-as às atitudes individuais, para que apareça e se acuse a solidariedade geral, indispensável à realização de tódta a obra política, que não é apenas a obra de indivíduos isolados, senão o resultado de uma convergência de vistas, em que as individualidades se sacrificam e se apagam, disciplina essen-

cial a todos os corpos, assim como aos corpos políticos, disciplina que não representa uma abdicação dos órgãos mentais, senão uma surdina dêstes órgãos e uma aplicação mais atenta dêlas aos seus deveres. (**Muito bem! Bravo!**)

Sr. Presidente, graças a essa subserviência, graças a essa escravidão, têm as instituições republicanas do Brasil, apesar de todos os contratempos, marchado lenta, mas seguramente, para as suas grandes realizações; a essa subserviência e a essa escravidão, que fizeram os 30 anos de grandezas materiais e políticas do Brasil no período da República (**Muito bem!**), e essa subserviência e essa escravidão, surdas aos apupos e aos aplausos populares, é que têm levantado, sôbre essas reincentes tentativas do plebiscito de quartéis (**apoiado, muito bem!**); é que têm mantido sempre viva e no mesmo diapasão a voz do País, reafirmada, em sucessivos plebiscitos nacionais, para os grandes cargos eletivos.” (**Muito bem!**)

E, mais adiante:

“Traduzidos assim, Sr. Presidente, os sentimentos da bancada mineira, e reafirmada a sua solidariedade integral com as autoridades constituídas, neste momento, eu, por minha conta, digo, agora, que não só daria, se estivesse presente à sessão de sábado, o meu apoio ao projeto autorizando o Governo a decretar o estado de sítio, como também a tódas as medidas, ainda as mais extremas, repito, que o Congresso julgar necessárias, aparelhando o Poder Executivo, indo mesmo até à delegação de plenos poderes ao Sr. Presidente da República para exercer, **durante o tempo que fôsse preciso, uma ação discricionária.**” (**Muito bem! Muito bem! O orador é cumprimentado. Palmas no recinto.**) (Op. cit., págs. 29-31.)

O requerimento do Sr. Antônio Carlos foi aprovado na mesma sessão. (Op. cit., pág. 54.)

Sobre o movimento eclodido em São Paulo, representantes dos diversos Estados da Federação fizeram-se ouvir.

Em sessão de 29 de julho, assim se manifestou o Sr. **Getúlio Vargas**:

"Sr. Presidente, esta sedição que acaba de ser julgada não tinha um fim construtor, um intuito de nobreza, nem a flama justificativa de um ideal. Nada disso. Era, por sua natureza, pelos seus fins, puramente negativa. Um dia, êsses homens que iludiram a Nação, conspirando para assaltar os poderes públicos, ludibriando a confiança que nêles depositara, como encarregados da manutenção da ordem pública, de guardas vigilantes das instituições constitucionais, um dia, êles violaram o seu pacto de honra, para voltarem as armas contra essas próprias instituições, amatulados em uma revolta de quartéis, unidos apenas sob a base comum do instinto de destruição.

Essa sedição caiu, como tinha de cair, combatida por tôdas as forças vivas da nacionalidade, em meio da indignação e do desprezo públicos.

Dois vultos, principalmente, salientaram-se nesta luta, focalizando tôdas as atenções e que hão de passar à história envoltos na mesma auréola de simpatia e de gratidão pública: de um lado, a figura serena, enérgica e dominadora do Sr. Presidente da República, tomando tôdas as providências para dominar a revolta, como a viva encarnação do poder constituído; de outro lado, a figura heróica, pela abnegação e pelo sacrifício, do ilustre Presidente de São Paulo, que só era conhecido por nós, como um brilhante intelectual. Ignorávamos ainda a formidável reserva de energias que existia naquela organização (**Muito bem!**)

É justo, Sr. Presidente, que, como representante da maioria da representação sul-rio-grandense, me desvança e me orgulhe pelo auxílio eficiente que prestou o Rio Grande do Sul, cumprindo o seu dever, o Rio Grande do Sul, representado pelo seu govêrno, na pessoa benemérita de Borges de Medeiros. Êste, bem compreendendo as suas responsabilidades no momento, não teve nenhuma vacilação, o seu espírito não tergiversou, não se quedou no comodismo apático dos indiferentes, tampouco não esperou a vinda dos arúspices que lessem nas entranhas das vítimas os intuítos da revolução e os motivos que a desencadearam, para depois assumir posição." (Op. cit., página 111.)

Na mesma sessão, o Sr. **João Mangabeira**:

"Quando, aos primeiros dias de julho, a Nação, tomada de surpresa, amanhecia sobressaltada, aos clarões da revolta militar que estourava em São Paulo, de um lado, o motim negregado nos rebaixava aos olhos do estrangeiro, acendendo na alma dos patriotas aquêle grito de angústias e desespero, que vibra no telegrama do Embaixador Gurgel, por outro lado, a energia serena, diante do perigo, no seu momento fatal, a energia inquebrantável e fria, demonstrada pelo Govêrno, pelas classes armadas, pelo povo, apresentava aos nossos olhos e aos do estrangeiro o exemplo da segurança absoluta de uma grande nacionalidade, confiante em sua própria força, e deixava, nos longes do tempo, antever papel que a Providência lhes reserva nos destinos eternos da humanidade. (**Muito bem! Apoiados.**)

De fato, Sr. Presidente, em tôda a história da nossa nacionalidade, no curso dos dois regimes, nunca, como agora, nas angústias dessa conjectura, tremenda e temerosa, nunca a Nação se apresentou tão consciente de sua

fortaleza, tão senhora dos seus destinos (**apoiados**), tão certa e segura no direito de governar-se por si mesma, livre da tutela humilhante das classes que organizou para a sua defesa; que juraram por sua honra defendê-la; e que agora mesmo, salvando a sua honra, acabam de, ainda uma vez, a defender. (**Muito bem! Apoiados.**) (Op. cit., pág. 113.)

Os decretos que declararam o estado de sítio, nesta época, foram os seguintes:

Decreto n.º 4.836, de 5 de julho de 1924 — declarou o estado de sítio, por 60 dias, na Capital Federal e nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Decreto n.º 16.526-A, de 14 de julho de 1924 — estendeu aos Estados de Sergipe e Bahia o estado de sítio decretado por 60 dias pelo Congresso Nacional para a Capital Federal e para os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Decreto n.º 16.535, de 27 de julho de 1924 — estendeu aos Estados do Amazonas e Pará o estado de sítio por 60 dias.

Decreto n.º 16.563, de 26 de agosto de 1924 — estendeu ao Estado de Mato Grosso o estado de sítio por 60 dias.

Decreto n.º 16.579, de 3 de setembro de 1924 — prorrogou até 31 de dezembro de 1924 o estado de sítio decretado para os territórios do Distrito Federal e dos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Sergipe, Pará, Amazonas e Bahia.

Decreto n.º 16.597, de 17 de setembro de 1924 — suspendia, no dia 21 do mesmo mês, em todo o Estado de São Paulo, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.579, de 3 de setembro de 1924.

Decreto n.º 16.602, de 17 de setembro de 1924 — estendeu ao Estado

do Paraná o estado de sítio decretado até 31 de dezembro do mesmo ano, para os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Sergipe, Pará, Amazonas e Bahia.

Decreto n.º 16.609, de 20 de setembro de 1924 — suspendia, no dia 21 do mesmo mês, em todo o Estado da Bahia, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.579, de 3 de setembro de 1924.

Cumpra relacionar, igualmente, os seguintes decretos, baixados em julho:

Decreto n.º 4.832, de 9 de julho de 1924 — publicou a resolução do Congresso Nacional, aprovando o estado de sítio decretado pelo Poder Executivo e por êle prorrogado até 31 de dezembro de 1923.

Decreto n.º 4.833, de 9 de julho de 1924 — publicou a resolução do Congresso Nacional, aprovando os atos do Poder Executivo praticados na constância do estado de sítio decretado pelo Poder Legislativo e por êle mesmo prorrogado, até a data da mensagem daquele primeiro Poder, de 14 de novembro de 1923.

Em 22 de setembro de 1924, chegava à Câmara dos Deputados a seguinte Mensagem do Presidente da República:

“Srs. Membros do Congresso Nacional: Permanecendo os motivos que levaram o Congresso Nacional a estabelecer o estado de sítio e a autorizar o Governo a prorrogá-lo, nos termos do Decreto n.º 4.836, de 5 de julho último, entendi do meu dever, usando da autorização conferida, prorrogar aquela medida extraordinária até 31 de dezembro dêste ano e estendê-la a outros pontos do território nacional onde existiam e permanecem os focos de rebeldia.

Assim se fez pelos Decretos números 16.526-A, de 14 de julho; 16.535, de 27 de julho; 16.563, de 26 de

agosto; 16.579, de 3 de setembro, e 16.602, de 17 de setembro deste ano. O Governo sente que essa providência é indispensável para a segurança do regime, com a prevenção e repressão dos movimentos revoltosos e atentados conhecidos e leva o seu ato a vosso alto conhecimento.

Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1924, 103.º da Independência e 36.º da República. — **Arthur Bernardes.** — À Comissão de Constituição e Justiça. (Op. cit., pág. 583.)

Apresentado projeto que aprovava os decretos que prorrogaram e estenderam a diversos pontos do território nacional o estado de sítio, requerida urgência para votação, foi êle aprovado (**Projeto n.º 145-A**) na mesma sessão e remetido ao Senado (Op. cit., pág. 593), onde foi aprovado em sessão do dia 24 de setembro. (Op. cit., pág. 624.)

O **Decreto n.º 16.614**, de 26 de setembro de 1924, suspendia, no dia 28 do corrente, em todo o Estado de Sergipe, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.579, de 3 de setembro de 1924.

Em 4 de novembro de 1924, assim se manifestava o Sr. **Antônio Carlos**, em sessão da Câmara dos Deputados:

"Sr. Presidente, quando falei recentemente perante a Câmara, defini o momento, dizendo que de um lado deparava-se-me um pequeno grupo constituído pelos remanescentes da revolta de 1922, por aquêles cujos interesses têm sido, em defesa da causa pública, feridos pela ação do Governo Federal, e por aquêles cujas ambições incontinentes e incontidas impeliam-nos para a prática de atos tendentes à posse do poder, que lhes tem escapado, que lhes escapa e que lhes escapará pelos processos normais; de outro, a Nação brasileira, cônica de que os seus interesses estão no respeito à ordem, estão em que a legalidade continue a estender sôbre a nossa nação o seu manto protetor dos direitos de cada cidadão

e da pátria comum. E eu patentei que era dever de todos os brasileiros, amigos do seu País, exercerem uma campanha quotidiana, continua, até mesmo de tôdas as horas, procurando prevenir os mais incautos contra êsse núcleo rebelde, cuja atuação o Governo sabia ininterrupta, cuja atuação no sentido da propaganda das suas idéias malélicas era do conhecimento oficial, como do conhecimento nosso.

A princípio êsse pequeno núcleo conseguiu, pondo em prática os mais insidiosos processos, seduzir uma parcela de oficiais de terra. Nesse instante, cada um de nós, experimentando a maior consolação para os seus sentimentos de patriotismo, pôde verificar que o grosso das forças de terra, em obediência aos seus deveres e tendo na devida conta as glórias do exército nacional e as suas respeitabilíssimas tradições, permaneceu firme a serviço do Governo constituído. E graças, Sr. Presidente, a essa firmeza e lealdade das forças de terra, a ordem pública está mantida, a legalidade completamente defendida.

A confiança da Nação no Exército Nacional é perfeita e é legítima.

A todos parecerá que se êsse pequeno núcleo de militares rebelados contra a autoridade pudesse prever que seria abandonado pelos seus companheiros de armas, não teria ido até as posições em que se colocara, comprometendo de modo profundo, por hoje e por muito tempo mais, as aspirações regulares e os interesses permanentes da nossa Pátria. (**Apoiados.**)

Êsse núcleo reduzido de militares, atuando sôbre uma parte também pequena da Marinha de Guerra, acaba de conseguir que um dos nossos **dreadnoughts**, o **São Paulo**, pratique atos reveladores da adesão ao movimento contra as autoridades legais. Devo informar, porém, à Câmara, que o **São**

Paulo tem, dentro da sua própria guarnição, elementos que terão de destruir o levante. O Governo sabe, nesta hora, que dentro dêle já se estabeleceu a luta, que o número de oficiais revoltosos é mínimo, mas que, audazmente, conseguindo captar a confiança de parte da marinhagem, desferiram os golpes já conhecidos. E o Governo sabe que vários dos oficiais e muitos dos suboficiais, assim como grande parte da maruja, estão operando no sentido de retomar o comando do **dreadnought** aos poucos que se revoltaram.

À semelhança do que ocorreu com o Exército, aquêles poucos rebeldes a estas horas experimentam, sem dúvida, a decepção conseqüente ao isolamento que em tôrno dêles se vai formando, porque a Marinha, representada por tôdas as suas demais unidades, aquelas de poder notõriamente eficiente, a Marinha está fiel ao Sr. Presidente da República; a Marinha está disposta a ir até às últimas conseqüências na defesa da ordem legal e da Pátria, contra seus companheiros que se insurgiram. **(Muito bem!)**

A Nação sempre depositou nas classes do mar a mais perfeita confiança; elas têm sido, neste instante, uma das mais poderosas colunas sôbre que se apóia o poder legal.

Não preciso invocar as tradições que lhe aureolam a fama para ficar tranqüilo, como brasileiro, quanto a atitude que, em definitivo, ela saberá manter.

O que é certo, porém, Sr. Presidente, é que o grosso do Exército e o grosso da Marinha nacionais, assim se orientando, colocam-se firmemente ao serviço dos mais altos interesses da nossa Pátria. **(Muito bem!)**

Urge que cada brasileiro pergunte a si mesmo qual o rumo que êsse movimento de revolta procura, porque êsse

brasileiro terá de se convencer de que êsse rumo é o da anarquia **(Muito bem!)**; de que êsse rumo terá como resultado derradeiro o desconceituamento da Pátria, interna e externamente. **(Apoiados. Muito bem!)**

A cada um de nós, para o fim de justificar a tristeza dêste instante, bastará que inquiramos a si mesmo a repercussão tristíssima, para o nome do Brasil, que causará no estrangeiro o se saber que uma unidade da nossa Marinha de Guerra assestou seus canhões contra o palácio do Sr. Presidente da República.

O Brasil, Sr. Presidente, pelos movimentos desordenados das paixões, a que aludo, corre o risco de passar a ser inscrito no número das nações a que a humanidade não conceitua, porque no meio delas só florescem os pronunciamentos, que são a véspera da anarquia. **(Apoiados; Muito bem!)** Se há momento, Sr. Presidente, em que o mais elementar patriotismo obrigue cada brasileiro a se transformar em soldado **(Muito bem!)**, se há um momento em que a mais rudimentar vibração pelo interesse e pela aspiração da Pátria obrigue cada indivíduo a deixar suas comodidades e, pela palavra ou pela ação, defender a causa legal, êste o é. **(Apoiados; muito bem!)**

A Câmara jamais vacilou nas atitudes que lhe cumpre assumir, e eu estou certo que vou ao encontro dos sentimentos dela, procurando tornar público que a Câmara se confunde com o Presidente da República. . . **(Apoiados)**

O Sr. Lindolfo Pessoa — Neste momento, muito bem. É a causa da Pátria.

O Sr. Antônio Carlos — . . . com a autoridade constituída, em quantas medidas S. Ex.^a ponha em prática para defesa do Poder, para defesa, em suma, da Pátria. **(Muito bem!)**

Submeto à aprovação de meus colegas esta moção, que já está assinada pela quase totalidade da Câmara. **(Palmas.)**

Direi, por último, Sr. Presidente, que não devo terminar as poucas palavras que hei pronunciado, sem sintetizar à Marinha fiel, que é, quase tôda (**apoiados; muito bem!**), à Marinha, na pessoa do venerando brasileiro — êsse sim, que merece as palmas da Câmara — o Almirante Alexandrino de Alencar (**apoiados; muito bem! Palmas**), que a estas horas, assumindo o supremo comando da Marinha de Guerra...

O Sr. Armando Burlamaqui — Debaixo de fogo e com o maior heroísmo pessoal.

O Sr. Antônio Carlos — ... assegura ao povo brasileiro que a Marinha será, mais uma vez, ao lado do Exército Nacional, essa poderosa coluna da legalidade. (**Muito bem! Muito bem! Palmas no recinto.**)

Vem à Mesa e é lido o seguinte

Requerimento

"A Câmara dos Deputados, diante do nôvo e odioso levante em uma unidade da Marinha de Guerra, reafirma a sua inquebrantável solidariedade ao eminente Chefe da Nação, intrépido depositário e símbolo da ordem legal, aplaude com entusiasmo a nobre fidelidade das bravas fôrças de mar e terra que se mantêm na defesa da Constituição e das leis e manifesta a sua indignação patriótica contra os autores, os promotores e os incitadores dessas periódicas e funestas explosões de indisciplina.

Sala das Sessões, 4 de novembro de 1924. — **Antônio Carlos.**" (Assinaram o requerimento cêrca de 128 Deputados.) (**Documentos Parlamentares**, vol. 12, págs. 6-8.)

Na mesma sessão foi aprovado o requerimento em questão, tendo votado contra os Deputados Henrique Dodsworth, Wenceslau Escobar, Batista Luzardo, Azevedo Lima, Adolfo Bergamini, Arthur Caetano e Plínio Casado. (Op. cit., pág. 31.)

O Senado Federal, em sessão de 5 de novembro, apreciou, igualmente, requerimento de solidariedade ao Chefe da Nação:

Requerimento

"Requeremos que na Ata da sessão de hoje se inscreva um voto de absoluta condenação do Senado Federal ao levante de parte da guarnição do cou-raçado **São Paulo** e a reafirmação de sua inteira solidariedade ao eminente Chefe da Nação, que representa os princípios fundamentais da ordem e segurança sociais, manifestando seus aplausos às fôrças de terra e mar que, na patriótica defesa da Constituição e das leis, executam as ordens emanadas do Poder constituído.

Sala das Sessões, 5 de novembro de 1924. — **A. Azeredo** (e mais 34 Srs. Senadores)." (Op. cit., pág. 50.)

Manifestaram-se contra poucos Senadores, entre os quais o Sr. **Monis Sodré**, que criticou severamente o Govêrno **Arthur Bernardes**:

"Da democracia não ficou sequer a ficção; da liberdade não resta, ao menos, a sombra de uma aparência. Tudo se tem sumido na voragem dessa polticalha sórdida das competições pessoais, em que os apetites dos individuos suplantam os mais sagrados interêsses nacionais. Desapareceu a Constituição, substituída pela vontade arbitrária e caprichosa dos governos, que, enfeixando em si todos os podêres da tirania, só os têm exercido contra os interêsses reais do País. Obediência à lei, respeito à magistratura, independência do Congresso, autonomia dos Estados, verdade eleitoral, moralidade na administração, liberdade de imprensa e de tribuna, melindres de patriotismo e de honra, tudo isso passou a ser banalidades e frioleiras para os detentores do poder. Proclamou-se a doutrina miseranda, essa doutrina que é a expressão máxima da indignidade humana, porque é

a demonstração eloqüente da desvirilização de uma raça, a doutrina hedionda de que a escravidão é obediência, de que aviltamento ao Govêrno é disciplina partidária, de que a manutenção da ordem importa no holocausto da Constituição, de que discordar do Govêrno é conspirar contra a Pátria. Rebaixado à subordinação o Parlamento Nacional, condenada à impotência a magistratura federal, reduzida ao silêncio a imprensa popular, só tem vingado e florescido tripudiando, sem contraste, o despotismo odioso e vingativo do Poder Executivo sôbre as ruínas do crédito do País, das liberdades individuais e das instituições republicanas. Honra, dignidade, brio, independência, tudo isso desapareceu do mecanismo governamental, atrelados todos os outros poderes constitucionais ao serviço do ditador, que transformou os tribunais de justiça, as câmaras legislativas, os governos dos Estados em dependências subalternas do Palácio do Catete.

E tôda a série formidável de erros e de crimes que aviltam a República teve o cúmulo do seu maior surto nesses últimos anos de govêrno, que levaram a Nação ao desespero com a glória de inaugurar no Brasil, após um século de existência, a ditadura financeira pelo **veto** imoral e inconstitucional à lei do orçamento; de haver arrancado, também pela primeira vez, à criminoso condescendência do Congresso um estado de sítio que passasse de um a outro quadriênio, permitindo-lhe, pela confiscação das liberdades individuais, o amordaçamento da consciência nacional; de haver feito a política dos esbanjamentos da fortuna pública, e do ódio perseguidor às classes militares, criando com a insolência de tantos e tão graves erros essa atmosfera de indignação, esse ambiente de revolta das consciências honestas, que preferem a morte à escravidão; de haver perpetuado os sítios, que, extorquidos do Congresso, passaram, por mero luxo de patriotismo, a

ser decretados pelo próprio Presidente da República, que os prorrogou pelo prazo de um ano, sem ter em nenhuma conta as prerrogativas constitucionais das câmaras legislativas, virtualmente dissolvidas por esse golpe de Estado. E não satisfeita a luxúria da prepotência com essas exorbitâncias do Poder, inventou-se um sítio de aplicação até então desconhecida, sítio destinado a não mais manter a ordem pública, mas a depor governos estaduais que lhe eram contrários e a investir outros que só tinham por si os caprichos do Chefe da Nação. E no seu furor de ilegalidade e insânia, de autocracia, a audácia governamental não recuou ante a monstruosa enormidade de sítios clandestinos e por antecipação, isto é, sítios secretamente decretados ou prometidos em despachos telegráficos aos detentores do poder, o Govêrno só soube aplicá-los para a satisfação da vingança. Tôda a sua grandeza consiste no culto da violência que êle tem exercido cruelmente contra todos os seus adversários. A perseguição aos militares foi a idéia fixa do seu programa de govêrno. Atirou o Exército contra o Exército para melhor destruí-lo, e manteve a Esquadra sob contínuos ultrajes de aviltante suspeição. Em nome da manutenção da ordem êle praticou tôdas as desordens da vilania, e para a conservação da paz pública declarou guerra aberta à Constituição do País. Para defender a República êle suprimiu a República, decretando um sítio permanente, que, em suas mãos, degenerou em suspensão de tôdas as leis e confiscação de todos os direitos de liberdade. E quanto a esse sítio, Srs. Senadores, eu me permito ainda lembrar que, além dos atentados, que eu acabo aqui de acentuar, de sítios preventivos, de sítios clandestinos, de sítios invertidos nos seus fins, nos seus intuitos, nos seus efeitos, o atual Govêrno da República se celebrou pela extensão indefinida, infundável dessa

medida excepcional e tão profundamente condenável. Farei ao Senado um esboço histórico da extensão do sítio em nosso País. O sítio, que nunca foi decretado no Império parlamentar por motivo de rebelião, passou a ser, na República presidencial, a arma comum de combate contra os adversários do Governo. No começo, em 1893, em 1897, em 1904, e em 1910, os sítios nunca tiveram caráter preventivo; e foram sempre decretados por prazo curto, que não ia além de dois meses. Só em 1914 surgiu, entre nós, a monstruosa invenção do sítio preventivo e a longo prazo. A glória desta façanha seduziu, em 1922, o espírito do Chefe da Nação, que obteve do Congresso um sítio preventivo que ultrapassasse o período de seu quadriênio. Ao Marechal Hermes repugnara a humilhação de deixar o Governo protegido pela suspensão das garantias constitucionais e, por isso, não prolongou o sítio além de 30 de outubro. Mas o Sr. Epitácio Pessoa vangloriou-se com o heroísmo de só deixar o poder, de só passá-lo ao seu sucessor, sob o amparo dessa medida odiosa, que é a expressão mais indigna do despotismo governamental, e S. Ex.^a, o Sr. Arthur Bernardes, ufano de governar o País confiscando do povo os direitos mais sagrados da personalidade humana, emendou, a um sítio de seis meses, outro, que, de 1.^a de janeiro, foi a 25 de dezembro, suspenso pouco tempo para ser reencetado em março e estender-se do mês de julho até o último dia do corrente ano. É verdadeiramente significativo o estudo da evolução por que o sítio foi passando entre nós, na sua duração e nos motivos e efeitos de sua decretação. De repressivo, passou a ser preventivo; de preventivo, transformou-se em meio hábil de apurar responsabilidades; de apurador de responsabilidades para evitar perturbações da ordem pública, fêz-se arma de combate contra as autoridades constituídas nos Estados e em instru-

mento idôneo para depor Governadores e substituí-los pelos mais audaciosos usurpadores do poder.

Desmoralizada na seu emprêgo, invertido nas suas funções, falsificado nos seus fundamentos e nos seus intuitos, o monstro tomou proporções gigantescas na excessiva dilatação e hipertrofia ameaçadora com que ele vai se estendendo por todo o período presidencial, substituindo o regime da Constituição pelo império de arbítrio em que são devorados os direitos de liberdade individual, de inviolabilidade do lar, de sigilo da correspondência, de livre manifestação do pensamento, além de atentar contra o respeito devido à propriedade privada e liberdade de trabalho honesto, com o fechamento criminoso dos mais importantes órgãos de publicidade, o que importa em confiscação de bens e roubo de salários a centenas de operários. Deodoro, com 373 dias de governo constitucional, teve 20 dias de sítio; Floriano governou 1.087 dias, dos quais 275 em sítio. Prudente teve 102 dias em quatro anos de governo. Rodrigues Alves 106 dias em igual período. Hermes, 270 dias em todo o quadriênio. Epitácio, em menos de três anos, mais de quatro meses, e Arthur Bernardes, em 23 meses de governo, 21 meses e 20 dias de estado de sítio, isto é, em 766 dias, 686 de sítio.

Quer isto dizer, em dois anos de governo só não governou sem sítio pouco mais de dois meses. A República, em 33 anos de existência, sofreu a humilhação de 893 dias de sítio. Sob o império do atual Chefe da Nação, em menos de dois anos, já decorreram 686 dias em que ela vive estrangulada sob essa medida odiosa e aviltante de supremo despotismo."

A Mensagem presidencial apresentada ao Congresso Nacional na abertura da segunda

sessão da décima-segunda legislatura, em 3 de maio de 1925, fez referência à necessidade da revisão das leis de organização política do País e aos movimentos sediciosos verificados em São Paulo e em outros pontos do território nacional.

O **Decreto n.º 16.671**, de 17 de novembro de 1924, estendera ao Estado do Rio Grande do Sul o estado de sítio até 31 de dezembro daquele ano.

O **Decreto n.º 16.706**, de 13 de dezembro também daquele ano, suspendeu no dia 14 do mesmo mês, em todo o Estado de São Paulo, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.579, de 3 de setembro de 1924.

Em 1.º de janeiro de 1925 declarava o Govêrno Federal o estado de sítio até 30 de abril no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (**Decreto n.º 16.765**).

O **Decreto n.º 16.767**, de 2 de janeiro de 1925, estendeu aos Estados de Sergipe, Pará e Amazonas o estado de sítio decretado pelo Decreto n.º 16.765, de 1.º de janeiro de 1925.

Em 2 de janeiro do mesmo ano, o **Decreto n.º 16.769-A** suspendeu, no dia 10 do mesmo mês, em todo o Estado de São Paulo, o estado de sítio estabelecido pelo Decreto n.º 16.765, de 1.º de janeiro daquele ano.

Em 13 de fevereiro de 1925, o **Decreto n.º 16.795** suspendeu em todo o Estado de São Paulo o estado de sítio no dia 15 do mesmo mês.

O **Decreto n.º 16.816**, de 21 de fevereiro de 1925, estendeu ao Estado da Bahia o estado de sítio decretado pelo Decreto n.º 16.765, de 1.º de janeiro do mesmo ano.

Em 10 de março de 1925, o **Decreto n.º 16.837** suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul no dia 15 de março do mesmo ano.

O **Decreto n.º 16.889**, de 20 de abril de 1925, suspendeu o estado de sítio em todo

o Estado de São Paulo, no dia 25 do mesmo mês e ano.

Em 22 de abril de 1925, o **Decreto n.º 16.890** prorrogou o estado de sítio no Distrito Federal e nos Estados do Amazonas, Pará, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul até 31 de dezembro daquele ano.

Na sessão de 5 de maio de 1925 o Sr. **Plínio Casado** apresentou à Câmara dos Deputados protesto contra o Decreto n.º 16.890, de 22 de abril daquele ano, que prorrogava o estado de sítio até 31 de dezembro.

Assim se manifestou:

“Senhor Presidente, os Senadores Lauro Sodré, Barbosa Lima, Justo Chermont, Soares dos Santos, Benjamin Barroso, Jerônimo Monteiro, Moniz Sodré e Antônio Muniz, e os Deputados Arthur Caetano, Adolpho Bergamini, Azevedo Lima, Batista Luzardo, Wenceslau Escobar e Plínio Casado. . .

O Sr. Henrique Dodsworth — Subscreevo o trabalho de V. Ex.ª na parte doutrinária.

O Sr. Plínio Casado — . . . dirigem ao Congresso Nacional um protesto contra o Decreto n.º 16.890, de 22 de abril, que prorroga o estado de sítio até 31 de dezembro do corrente ano.

A esta hora, o eminente Senador Lauro Sodré deve estar fazendo, da tribuna do Senado, a leitura dêsse documento. É o que também vou fazer agora, para o que exorta a esclarecida atenção da Câmara dos Deputados.

Sr. Presidente. “Sapesando as severas responsabilidades do nosso mandato político e ponderando as perigosas circunstâncias desta hora trágica da nacionalidade brasileira, neste tórvo crepúsculo do regime constitucional — Senadores e Deputados representantes da Nação vimos, do alto das tribunas do Senado e da Câmara, lavrar um protesto altivo

mas sereno, enérgico mas elevado contra o ato de força com que o Sr. Presidente da República acaba de malferir o Congresso Nacional, na sua dignidade e na sua competência.

Conforta-nos a esperança, quase a certeza de que o Congresso Nacional não desertará o seu lugar nem deixará ao desamparo a sua causa, que é a sua vida mesma e que é a sua própria honra. Mas se, por desgraça, o Congresso Nacional refugir ao cumprimento dos seus altos deveres constitucionais e morais para com a Pátria e para com a República, e, insultado, usurpado, lacerado, quedar-se em um oportunismo acomodaticio ou dobrar a cerviz diante da prepotência, moendo o eterno refrão do princípio da autoridade, e entoando loas à razão de Estado — ainda assim este grito há de encontrar eco na consciência nacional, que o refletirá, por toda a Nação, como se fôra a própria voz incorruptível da alma brasileira. Não nos impressionam mais a parlenda da **legalidade**, o palavreado da **"defesa da ordem"**, e a atoarda da **"salvação do regime"**. À força de desvirtuadas e depravadas **ad usum Delphini**, pelos arautos da Ditadura, essas palavras perderam os seus significados verdadeiros e, muitas vezes, servem para exprimir as idéias antagônicas. De tal sorte — hoje em dia — nada mais natural que se pergunte: Onde está a legalidade? Onde a defesa da ordem? Onde a salvação do regime? Na seqüestração ou na reivindicação das liberdades e dos direitos inauferidos da criatura humana?

A resposta não nos parece difícil. Tanto vale optar entre a liberdade e a escravidão. Mas, neste lance patriótico, o que nos impressiona e preocupa é a catadura repulsiva do estado de sítio crônico e, já agora, manifestamente inconstitucional."

Mais adiante:

"A Nação, exangue, exausta, excrucianta, sorve até ao fundo a cálice de tôdas as humilhações. Mas a analgesia moral do Govêrno da República torna-o inacessível às dôres da Nação. Ser forte, ser implacável, ser inexorável é a idéia absorvente que o domina, que o empolga e que o desvaira. E ei-lo, então, a usar e a abusar da força, a praticar violências inomináveis a torto e a direito, a frio e a eito. E o luxo da prepotência, a ostentação de arbitrio, a obsessão de mando desfecham um golpe de Estado contra o Congresso Nacional. A soberba do despotismo culmina na usurpação.

Que outro nome pode ter o ato inconstitucional do Poder Executivo que, nas vésperas de o Congresso se reunir, decreta um estado de sítio para vigorar durante todo o tempo da reunião do Congresso? Falece ao Executivo competência para tanto. O Decreto n.º 16.890, de 22 de abril de 1925, aberra dos dispositivos constitucionais e despoja o Congresso, reunido, de uma atribuição que lhe é privativa." (**Documentos Parlamentares**, vol. 12, pág. 97.)

Entre os meses de abril e dezembro de 1925, uma série de decretos suspenderam o estado de sítio nos diversos Estados da Federação. Com exceção de um, geralmente estes decretos prescreveram a suspensão do sítio por um dia apenas:

- O **Decreto n.º 16.891**, de 29 de abril de 1925, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Pará, nos dias 1.º e 2 de maio próximo.
- O **Decreto n.º 16.926**, de 3 de junho de 1925, suspendeu, no dia 7 do mesmo mês, no Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril do mesmo ano.
- O **Decreto n.º 16.933**, de 9 de junho de 1925, suspendeu, no dia 14 do mesmo

- mês, no Município de Bariry, no Estado de São Paulo, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril do mesmo ano.
- **Decreto n.º 17.005**, de 14 de agosto de 1925, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de São Paulo, no dia 17 do mesmo mês, data em que se realizariam as eleições para Senador federal.
- **Decreto n.º 17.006**, de 18 de agosto de 1925, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de São Paulo, no dia 27 do mesmo mês, data em que se realizariam, ali, as eleições para Deputados federais.
- **Decreto n.º 17.061**, de 14 de outubro de 1925, suspendeu o estado de sítio no território dos Estados do Paraná e de Santa Catarina.
- **Decreto n.º 17.071**, de 19 de outubro de 1925, suspendeu, no dia 1.º de novembro do mesmo ano, no Estado do Amazonas, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril daquele ano.
- **Decreto n.º 17.103**, de 3 de novembro de 1925, suspendeu o estado de sítio no território do Estado da Bahia.
- **Decreto n.º 17.117**, de 11 de novembro de 1925, suspendeu, no dia 15 de novembro corrente, no Estado do Rio de Janeiro, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril do mesmo ano.
- **Decreto n.º 17.123**, de 25 de novembro de 1925, suspendeu, no dia 29 de novembro, no Estado de Sergipe, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril do mesmo ano.
- **Decreto n.º 17.124**, de 27 de novembro de 1925, suspendeu, no dia 29 do mesmo mês, no Estado de São Paulo, o estado de sítio prorrogado pelo Decreto n.º 16.890, de 22 de abril do mesmo ano.
- **Decreto n.º 17.174**, de 31 de dezembro de 1925, prorrogou o estado de sítio no Distrito Federal e nos Estados do Amazonas, Pará, Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso, até 30 de abril de 1926.
- A Mensagem presidencial lida no Congresso na sessão solene de abertura da 3.ª sessão legislativa da duodécima legislatura, em 3 de maio de 1926, referiu-se ao sítio, afirmando:
- “... o Governo tem exercido as faculdades decorrentes do sítio com extrema moderação, tornando-o de fato equivalente ao regime normal de outros países cultos e livres, de modo que estrangeiros, que aqui têm permanecido largos meses em relações diretas com a população, no exercício da atividade comercial ou sob outras formas, se mostram surpreendidos, ao fim desse tempo, ao terem notícia da vigência do estado de sítio e dos poderes que este confere ao Governo.
- Com efeito, além da suspensão do **habeas corpus** para os implicados na sublevação e nas conspirações, o Governo se tem limitado a evitar, pela censura, a instigação à desordem, o menoscabo da lei, da autoridade e dos seus depositários, e a turbação das relações com os países estrangeiros.” (Diário do Congresso Nacional, de 4 de maio de 1926, pág. 5.)
- De maio a outubro de 1926, sucederam-se diversos decretos de suspensão do sítio:
- **Decreto n.º 17.212**, de 10 de fevereiro de 1926, suspendeu o estado de sítio no Rio Grande do Sul, no dia 15 de fevereiro.
- **Decreto n.º 17.229**, de 25 de fevereiro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de São Paulo, no dia 28 do corrente, data em que, ali, se realizariam as eleições para Senadores e Deputados federais.
- **Decreto n.º 17.232**, de 27 de fevereiro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território nacional para o

fim de se realizarem as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República.

- O **Decreto n.º 17.233**, de 27 de fevereiro de 1926, suspendeu o estado de sítio no Estado do Pará, no dia 2 do mês próximo de março, para o fim de se realizarem as eleições de Deputados estaduais.
- O **Decreto n.º 17.237**, de 5 de março de 1926, suspendeu o estado de sítio no Estado do Rio de Janeiro, no dia 7 do mesmo mês.
- O **Decreto n.º 17.238**, de 7 de março de 1926, suspendeu o estado de sítio no Estado do Maranhão.

Pelo **Decreto n.º 17.291**, de 23 de abril de 1926, o estado de sítio foi prorrogado até 31 de dezembro daquele ano, no Distrito Federal e nos Estados do Amazonas, Pará, Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Ceará.

De abril a novembro de 1926, muitos decretos relativos ao estado de sítio foram baixados, ainda, pelo Governo federal:

- O **Decreto n.º 17.294**, de 29 de abril de 1926, suspendeu o estado de sítio no território do Estado de São Paulo, no dia 2 de maio do mesmo ano, data em que se realizariam eleições para preenchimento de vagas no Congresso Estadual.
- O **Decreto n.º 17.317**, de 17 de maio de 1926, resolveu suspender o estado de sítio no território do Município de Iguape, Estado de São Paulo, no dia 20 do mesmo mês, a fim de se realizar, ali, a eleição para o cargo de Vereador.
- O **Decreto n.º 17.330**, de 29 de maio de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado do Ceará, durante o dia 6 de junho do mesmo ano.
- O **Decreto n.º 17.336**, de 2 de junho de 1926, suspendeu o estado de sítio no Distrito de Cosmópolis, Município de Campinas, no Estado de São Paulo, durante o dia 6 do mesmo mês.

- O **Decreto n.º 17.342**, de 7 de junho de 1926, suspendeu o estado de sítio no Município de Bernardino de Campos, no Estado de São Paulo, durante o dia 20 do mesmo mês, a fim de se realizarem eleições de Vereadores e Juizes de Paz.
- O **Decreto n.º 17.352**, de 14 de junho de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território de Cotia, no Estado de São Paulo, durante o dia 20 do mesmo mês, a fim de se realizarem, ali, as eleições para Vereadores e Juizes de Paz.
- O **Decreto n.º 17.359**, de 18 de junho de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 27 do corrente, em todo o território do Estado do Pará, a fim de se realizarem as eleições de Senador federal.
- O **Decreto n.º 17.360**, de 19 de junho de 1926, suspendeu o estado de sítio no Município de Pederneiras e nos Distritos de Borborema e Lençóis, Município de Lençóis e Comarca de Agudos, no Estado de São Paulo, durante o dia 5 de julho do mesmo ano, data em que se realizariam, ali, as eleições de Vereadores e Juizes de Paz.
- O **Decreto n.º 17.377**, de 15 de julho de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território dos Municípios de Jambuí, Xiririca, Nôvo Horizonte, Salto Grande do Paranapanema, Agudos e Iacanca, no Estado de São Paulo, no dia 21 do mesmo mês e ano.
- O **Decreto n.º 17.389**, de 23 de julho de 1926, suspendeu o estado de sítio no território do Estado de Sergipe, no dia 26 de julho do mesmo ano, data em que se realizariam, ali, as eleições para o cargo de Presidente do Estado.
- O **Decreto n.º 17.407**, de 11 de agosto de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 15 do mesmo mês, nos Municípios de Guariba, Ibatinga, Laranjal, Leme e Jambuí, e nos Distritos de Sacy, Barra Dourada, Bálamo e Rui

- Barbosa, no Município de Mirasol, no Estado de São Paulo, para, respectivamente, se realizarem as eleições de Vereadores e Juizes de Paz.
- **Decreto n.º 17.419**, de 25 de agosto de 1926, suspendeu o estado de sítio no Município de Lençóis, durante o dia 5 de setembro vindouro, para as eleições de Vereadores.
 - **Decreto n.º 17.438**, de 14 de setembro de 1926, suspendeu o estado de sítio, durante o dia 16 do mesmo mês, nos Municípios de São José dos Barreiros, Igarapava e Monte Aprazível, e, no dia 26, também do mesmo mês, no Município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, para eleição de Vereadores.
 - **Decreto n.º 17.439**, de 16 de setembro de 1926, suspendeu o estado de sítio, durante o dia 19 do mesmo mês, no 2.º Distrito do Estado do Rio de Janeiro, para as eleições de um Deputado federal.
 - **Decreto n.º 17.440**, de 18 de setembro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de Sergipe, durante o dia 19 do mesmo mês, para eleição de um Deputado à Assembléia Legislativa.
 - **Decreto n.º 17.446**, de 26 de setembro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de São Paulo, durante o dia 10 de outubro do mesmo ano, a fim de se realizar a eleição para um Senador estadual.
 - **Decreto n.º 14.447**, de 27 de setembro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o Município de São Carlos do Pinhal, no Estado de São Paulo, durante o dia 3 de outubro do mesmo ano, para eleições de Vereadores.
 - **Decreto n.º 17.453**, de 6 de outubro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante os dias 12 e 13 do mesmo mês, em todo o território do Estado de Goiás, a fim de se realizarem as eleições para Primeiro-Vice-Presidente do Estado, Senador e Deputado ao Congresso do Estado e Senador federal.
 - **Decreto n.º 17.742**, de 14 de outubro de 1926, suspendeu o estado de sítio em todo o território do Estado de Sergipe, durante o dia 17 do mesmo mês, para eleições de Deputados à Assembléia Legislativa.
 - **Decreto n.º 17.483**, de 25 de outubro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 31 do mesmo mês, no Município de São José dos Barreiros, no Estado de São Paulo, para eleições.
 - **Decreto n.º 17.484**, de 25 de outubro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 15 de novembro, em todo o território do Estado do Ceará, para eleições municipais.
 - **Decreto n.º 17.493**, de 27 de outubro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 31 do mesmo mês, nos Municípios de Conceição de Monte Alegre e Avanhandava, para a eleição de Juizes de Paz e Vereadores municipais.
- Em 30 de outubro de 1926, o **Decreto n.º 17.498** tornou extensivo ao Estado de Mato Grosso o estado de sítio de que tratou o Decreto n.º 17.174, de 31 de dezembro de 1925, e suspendeu o que vigorava no Estado do Ceará.
- **Decreto n.º 17.500**, de 1.º de novembro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 14 do mesmo mês, no Município de Araçatuba, no Estado de São Paulo, para eleições municipais.
 - **Decreto n.º 17.520**, de 8 de novembro de 1926, suspendeu o estado de sítio durante o dia 14 do mesmo mês, em todo o território do Município de Conceição de Itanhaen, Estado de São Paulo, para eleições municipais.
 - **Decreto n.º 17.563**, de 12 de novembro de 1926, suspendeu o estado de sítio, no dia 14 do mesmo mês, nos Municípios de Salesópolis e Campos Novos, no Estado de São Paulo, para eleições municipais.
- No dia 15 de novembro venceu-se o quadriênio do Governo Arthur Bernardes.
- Em relação ao estado de sítio — que fôra uma das constantes de seu Governo — assim

se referiu artigo do **Jornal do Comércio**, edição daquele mesmo dia:

"O Sr. Arthur Bernardes dominou todos os movimentos militares, manteve inflexivelmente a ordem pública, salvou a Constituição, podendo orgulhar-se agora de deixar o Poder sem o tiste do sangue de seus patricios.

Com êle, o estado de sitio evoluiu ao ponto de não ser ao menos pressentido pelo povo. Só os maldizentes e os conspiradores se apercebem d'êle. A Nação ordeira mal crê que estejamos em sitio. Esta medida extrema, pois, não foi mais neste Governô do que o cordão de isolamento entre a Constituição e a anarquia."

WASHINGTON LUIZ

Em 15 de novembro de 1926 tomou posse o Presidente eleito WASHINGTON LUÍS PEREIRA DE SOUSA.

Contam-se 87 dias de estado de sitio em seu govêrno.

Alguns decretos baixados nos primeiros dias de seu govêrno suspenderam o estado de sitio, que permanecia na maior parte do território nacional, para o fim de se realizarem eleições:

- O **Decreto n.º 17.569**, de 25 de novembro de 1926 — suspendeu o estado de sitio, no dia 28 do mesmo mês, nos Municípios de Campos Novos, Salesópolis e São José do Rio Pardo, para eleições municipais.
- O **Decreto n.º 17.570**, de 25 de novembro de 1926 — suspendeu o estado de sitio no território do Estado de Mato Grosso nos dias 1 e 2 de dezembro do mesmo ano.
- O **Decreto n.º 17.597**, de 11 de dezembro de 1926 — suspendeu o estado de sitio durante o dia 26 do mesmo mês no Município de Patrocínio do Sapucahy, no Estado de São Paulo, para eleições municipais.
- O **Decreto n.º 17.605**, de 21 de dezembro de 1926 — suspendeu o estado de sitio no dia 26 do mesmo mês, no Mu-

nicipio de São Miguel Arcaño, no Estado de São Paulo, para que se realizassem ali eleições municipais.

- O **Decreto n.º 17.616**, de 31 de dezembro de 1926 — declarou em estado de sitio, até 31 de janeiro de 1927, o território dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Goiás.
- O **Decreto n.º 17.623**, de 5 de janeiro de 1927 — suspendeu o estado de sitio no território do Estado de Santa Catarina no dia 9 do mesmo mês e ano.
- O **Decreto n.º 17.656**, de 26 de janeiro de 1927 — suspendeu o estado de sitio no Estado de Santa Catarina.
- O **Decreto n.º 17.658**, de 31 de janeiro de 1927 — prorrogou nos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás, o estado de sitio de que tratou o Decreto n.º 17.616, de 31 de dezembro de 1926, até o dia 28 de fevereiro do mesmo ano.
- O **Decreto n.º 17.672**, de 7 de fevereiro de 1927 — suspendeu o estado de sitio no território do Estado do Rio Grande do Sul.
- O **Decreto n.º 17.675**, de 8 de fevereiro de 1927 — suspendeu o estado de sitio no território do Estado de Mato Grosso, no dia 10 do mesmo mês, para a eleição de um deputado estadual.
- O **Decreto n.º 17.676**, de 8 de fevereiro de 1927 — suspendeu o estado de sitio no território do Estado de Goiás, no dia 10 do mesmo mês, para a eleição de um senador estadual.

Somente pelo **Decreto n.º 17.683**, de 10 de fevereiro de 1927, foi suspenso o estado de sitio nos territórios dos Estados de Mato Grosso e Goiás, por estar extinta a revolta a mão armada que desde 1922 conflagrou o País.

A mensagem presidencial, enviada pelo Sr. Washington Luiz ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos, em 3 de maio de 1927, assim se re-

feriu aos movimentos revoltosos ocorridos no País:

"Ao se aproximar 15 de novembro, ao findar o anterior período governamental, a revolta que, desde 1922, conflagrara partes do Brasil militarmente estava vencida, *politicamente ficara sem objetivo.*

Grupos dispersos ainda conservavam armas nas mãos, inquietando o espírito público, mas já sem eficiência e sem alcance, disseminados na vastidão quase interminada dos nossos sertões, pouco habitados e completamente despolicados. Era unânime a convicção de que 15 de novembro de 1926 marcaria a aurora da ordem e da paz. Era essa a perspectiva patriótica que se esboçava, despertando em todos fundadas esperanças.

Depostas as armas já inúteis, desarmados os espíritos, a Nação deveria reintegrar-se na ordem legal, com a obediência geral às leis do País, com o acatamento da justiça, com o respeito indispensável às autoridades constituídas, reencetando assim o seu progresso, baseado no trabalho calmo, honesto, remunerador.

Mas, ao receber na capital da República, a 15 de novembro, no dia da posse, as ruidosas e inesquecíveis aclamações de afeto e de confiança, sinceras e espontâneas, do povo carioca, desacostumado de aplaudir; ao receber de todos os Estados, de todos os pontos do Brasil, *das suas forças políticas, administrativas e sociais* manifestações de apoio e de solidariedade; ao receber de tôdas as nações civilizadas demonstrações corteses de felicidade e de segurança; ao receber tudo isso, recebia também o Govêrno Federal primeiras e certas comunicações de que, no Rio Grande do Sul, nas últimas horas do dia 14 e nas primeiras do dia 15 de novembro, elementos do 3.º G.A.C. de Bagé, 9.º R.C.I. de São Gabriel, o 5.º R.A.M. e um batalhão do 7.º R.I., em St.ª Maria, se tinham sublevado; mais, de que o ex-contestado território de Santa Catarina e do Para-

ná, invadido a 5 de novembro por Pôrto Feliz, era atravessado por uma coluna de rebeldes, e ainda de que nos sertões de Goiás e de Mato Grosso, com revivescência brutal, tomavam surto novo os ataques, assaltos por parte de grupos rebeldes ainda por lá espalhados.

Estava bem acentuado, ficou bem marcado, e assim anunciavam manifestos, convidando povo e Exército, que a luta continuaria sem tréguas, até não se sabendo onde, mas com ela forçando o Govêrno a medidas de defesa, dispendiosas e mortíferas, a sustentar a guerra civil, para sua própria conservação, no interesse elevado da existência atual e da prosperidade futura do País.

De fato, em Santa Maria quase tôda a guarnição com efetivo de quinhentos homens se sublevou, ocupando parte da cidade, tentando tomar, com forte bombardeio, a estação da estrada de ferro e tôda a cidade, sendo repelida, porém, pelas tropas legais, depois de combate de dezesseis horas, e obrigada a se retirar, levando as suas armas — fuzis e canhões — e se incorporando aos restos das guarnições de São Gabriel e de Bagé, cujo movimento fôra esmagado.

Poucos dias depois, 26 de novembro, se levantaram elementos da guarnição de São Leopoldo, sendo logo sufocados. *Infiltrando-se pela fronteira brasileira*, elementos que se tinham refugiado na República do Uruguai se organizaram em colunas mais ou menos numerosas, em fins de novembro, para operar de comum acôrdo com as guarnições sublevadas.

A coluna, que atravessara o chamado contestado, perseguindo a sua marcha, ocupou Guarapava, a 21 de novembro e se dirigiu para as estações de Mallet e de Frontin, na Estrada de Ferro São Paulo—Rio Grande, com o intuito de, cortadas as comunicações com o sul, fazer junção com as guarnições e tro-

pas revoltosas, lá em ação. Em Goiás e Mato Grosso, grupos numerosos continuavam as depredações às propriedades e os assaltos e ataques às dispersas populações sertanejas, traçando, com sangue e cinzas, sinistros itinerários nos sertões brasileiros, desprevenidos de armas, alheados da política.

Cinco Estados da Federação de nôvo nas garras da revolta.

Que significou êsse nôvo surto de sangue e de destruição e de ódios, forçando a Nação a novos sacrifícios, a nova defensiva?

O govêrno transato havia terminado o seu mandato calmamente, e legalmente havia transmitido os podêres presidenciais ao seu substituto constitucional.

Nessas condições, a luta já não se dirigia contra êsse govêrno senão aos governos, a que tanto vale dizer contra as instituições republicanas, que nos regem.

Ou, então, essa recrudescência da revolta, fazendo crer em fôrças ignoradas, em homens e recursos, queria impor, como se dizia, a anistia pelas armas, para término da luta.

No primeiro caso, era a própria República que estava em jôgo; no segundo caso não se compreende, no estado de civilização atual, a guerra civil, tendo por objetivo a anistia.

Em qualquer dos casos, não poderia o Govêrno tratar com os poucos revoltosos, ainda com as armas nas mãos. E não o fêz, desautorizando sempre os intermediários que se ofereciam e não reconhecendo autoridade nos que se apresentavam.

Desde as primeiras horas do período governamental, mais tarde plenamente confirmado, verificou o nôvo govêrno que a opinião pública em geral não prestigiou, antes, pelo contrário, censurou e profligou o movimento intempestivo, perturbador e impatriótico.

Nenhum apoio encontrou êsse nôvo surto revoltoso no povo brasileiro, e circunscrito ficou, nas regiões devastadas, sem eficiência militar e sem significação política, apenas obrigando o Govêrno a manter o estado de sítio, já encontrado, a fim de poder tomar as medidas extraordinárias aconselhadas pela segurança da República e do Brasil, evitar a propagação de notícias exageradas ou tendenciosas e, principalmente, para ir soltando aos poucos os presos políticos, sem mandados da justiça, retomando, assim, paulatinamente, como convinha, a ordem legal.

Desde o dia 17 de novembro, civis e militares de terra e mar foram sendo postos em liberdade, de modo que a 31 de dezembro, quando expirou o estado de sítio decretado a 23 de abril de 1926, só ficaram os que se achavam detidos em virtude de despacho ou sentença de juiz.

Apenas cinco oficiais do Exército, cujas declarações e manifestações de solidariedade com os revoltosos desaconselhavam a sua liberdade, no momento, foram transferidos para a guarnição do Rio Grande do Sul. Por decreto número 17.616, de 31 de dezembro de 1926, foi levantado o sítio na Capital Federal, nos Estados do Pará, Amazonas, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Ceará e Sergipe, tendo sido prorrogado ainda até 31 de janeiro de 1927 para os Estados de Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde continuava ainda a perturbação da ordem pública.

Desde novembro vinha o Govêrno providenciando, com energia e decisão, para terminação da luta fratricida, com a reorganização de unidades do Exército e da Marinha, com a incorporação das policias militares estaduais e organização de batalhões patrióticos. Manda a justiça consignar que teve, então, o Govêrno a cooperação eficaz, leal de todos os ministros, principal-

mente os da Guerra e da Marinha, a colaboração valiosa e patriótica dos presidentes e governadores dos Estados, principalmente os do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas, Mato Grosso e Goiás, e o apoio completo do povo brasileiro na triste emergência.

A 5 de janeiro de 1927, as forças invasoras do chamado contestado foram completamente derrotadas em Santa Catarina, abandonando arquivos, trens de transporte, armas e munições, e os poucos fugitivos desapareceram pela fronteira argentina.

Por Decreto n.º 17.656, de 26 de janeiro de 1927, foi suspenso o sítio no Estado de Santa Catarina. Por Decreto n.º 17.658, foi ainda prorrogado o sítio nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

Neste último Estado os elementos revoltosos das guarnições de Bagé, São Gabriel e Santa Maria, juntos aos invasores que se haviam infiltrado pela fronteira uruguaia, foram sempre batidos e derrotados nos diversos pontos do Estado, em que foram alcançados e, tenazmente, perseguidos, sendo obrigados, em número de 603, a se refugiar na vizinha república, cujas autoridades militares os receberam, desarmando-os e internando-os no campo militar de Tacuarembó, onde foram conservados até 26 de fevereiro de 1927.

Restavam ainda a noroeste do Rio Grande do Sul, nos campos de Erechim, pequenos grupos armados, ainda em revolta, que afinal foram dispersados e abandonaram o Estado em princípios de fevereiro. A 7 de fevereiro, pelo Decreto n.º 17.672, foi suspenso o estado de sítio no Rio Grande do Sul.

Os grupos que assolavam Mato Grosso, acoissadas de perto durante semanas, depois de sérios reveses em Bom Jardim e Jauru, em número de 615, a 3 de fevereiro se internaram na Bolívia,

sendo desarmados pelas autoridades militares da república vizinha e distribuídos por São Mathias, Gahita, Vera Cruz e outros povoados do oriente boliviano.

Não obstante existir, ainda, no território brasileiro, um pequeno grupo revoltoso, entre 60 a 80 homens, que, afinal, a 23 de março, por Santa Rosa, se internou no Paraguai, entregando as poucas armas às autoridades dessa República, pelo Decreto n.º 17.683, de 10 de fevereiro de 1927, foi suspenso o sítio nos territórios de Goiás e de Mato Grosso.

Durante o período em que o Governo atual foi forçado a decretar e manter o estado de sítio, foram êsses os atos praticados, que afinal se resumiram em medidas de ordem militar, estritamente legais, mesmo em tempos normais, para defesa do País e de suas instituições. Presos foram apenas revoltosos em combate, com armas em mãos, e processados foram alguns oficiais desertores que se apresentaram às autoridades competentes.

Grandes têm sido as despesas, algumas já liquidadas, muitas ainda por liquidar, ocasionadas por êsses lamentáveis acontecimentos.

Em data de 10 de fevereiro de 1927, pôde o Governo Federal comunicar a tôdas as autoridades brasileiras, no País, e aos nossos representantes diplomáticos, no estrangeiro, que se achava extinta a revolta que, desde 5 de julho de 1922, conflagrara partes do Brasil e, reintegrado o País na ordem constitucional, todos os brasileiros se achavam dentro da lei, na posse plena de todos os seus direitos e no gozo de suas liberdades.

Agora só a ação do tempo pode aliviar o luto nas almas e mitigar os ódios nos corações, criados e alimentados por movimentos impatrióticos, que ameaçaram de perto a integridade e, portanto, a existência do Brasil.

No País, o regime constitucional está restaurado, a ordem pública foi inteiramente restabelecida, a pacificação dos espíritos está feita, confiantes e esperançosos todos de que o atual estado de coisas se mantenha e perdure." (Congresso Nacional, Mensagem Presidencial de 1927, págs. 47-49.)

Para o quadriênio 1930—1934 foi eleito JÚLIO PRESTES, que não foi empossado como Presidente da República em virtude do movimento revolucionário-militar deflagrado simultaneamente, no dia 3 de outubro de 1930, nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais.

Em sessão do dia 4 de outubro, na Câmara dos Deputados, foi lida mensagem do Presidente da República em que, em vista dos acontecimentos verificados no País, solicitava ao Congresso Nacional a decretação do estado de sítio.

MENSAGEM

"Srs. Membros do Congresso Nacional

Conforme comunicações recebidas nesta Capital, e que são, presentemente, do domínio público, irrompeu, ontem, um movimento subversivo em Belo Horizonte e em Pôrto Alegre, com imediata repercussão em outras cidades dos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

O Governo Federal conhece a trama desse movimento, cuja propaganda, aliás, se fazia aberta e notoriamente, de alguns meses a esta parte, pela imprensa, nos comícios e na tribuna parlamentar, e, com maior intensidade, nos Estados acima referidos e no da Paraíba, êste último já conflagrado por uma luta política interna.

Não obstante a firme repulsa que a essa campanha impatriótica opôs sempre a opinião sensata do País, os elementos propugnadores da desordem conseguiram sublevar forças policiais de Minas e do Rio Grande do Sul.

A gravidade da situação cresce pelo fato de ser essa comoção intestina di-

rigida e amparada pelos próprios governos dos respectivos Estados.

Em tais condições, para que o Governo Federal possa agir com presteza e eficiência no sentido de reprimir êsse movimento subversivo, torna-se necessário que o Congresso Nacional declare em estado de sítio o território dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e do Distrito Federal, com fundamento no disposto nos arts. 34, número 20, e 80, da Constituição Federal, até 31 de dezembro de 1930, e autorize o Poder Executivo a estender essa medida, se julgar necessário, a outros pontos do território nacional.

Solicito, também, autorização para fazer as operações de crédito precisas a fim de ocorrer às despesas extraordinárias exigidas pelas circunstâncias.

Rio de Janeiro, 4 de outubro de 1930
— **Washington Luiz P. de Souza** —
("Diário do Congresso Nacional", 5 de outubro de 1930, pág. 3.957.)

Com mais de cem assinaturas, vem à Mesa e é lido o seguinte projeto de estado de sítio:

Projeto n.º 293 — 1930 (Constituição e Justiça, 88, 193)

"O Congresso Nacional decreta:

Artigo único — É declarado o estado de sítio, até o dia 31 de dezembro do corrente ano, no Distrito Federal e nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, ficando o Presidente da República autorizado a estendê-lo a outros pontos do território nacional e a suspendê-lo em todo ou em parte; revogadas as disposições em contrário."

Debatendo a Mensagem do sítio, o Sr. **Maurício de Lacerda** analisou-a em vários pontos:

O Sr. Maurício de Lacerda — Sr. Presidente, poderia, neste instante, votar em silêncio contra a medida que a quase unanimidade da Casa, numa verdadeira moção de confiança, acaba

de tornar matéria urgente na ordem dos nossos trabalhos legislativos.

Conhecendo, de ciência própria, que o sítio está para os governos como o álcool para os organismos, e que se algumas vêzes tem efeito tônico, outras acaba por viciá-los e os degenerar na prática, entendo, Sr. Presidente — como afirmei em meus livros, egresso do cárcere, onde fôra lançado em virtude de estados de sítio, em verdadeira dí-zima perlódica —, que o estado de sítio é o último resíduo do absolutismo na vida das democracias, e que as Constituições da América deviam abolir essa medida de guerra, declarada pelo poder público aos seus concidadãos.

Estamos, porém, diante de uma Constituição que adota o estado de sítio como medida de defesa das instituições, da ordem e da integridade da pátria, contra o inimigo estrangeiro ou contra as convulsões internas. Fôrça é examinar, sob o império dêste inciso constitucional, expresso, a situação que o projeto virá criar à consciência de cada um de nós e a instabilidade das garantias constitucionais que dêle decorrerem imediatamente para todos os nossos concidadãos.

O Sr. Adolpho Bergomini — Apoiado!

O SR. MAURÍCIO DE LACERDA: — Houve um vago receio de obstrução — e nisso eu me permito salientar a nobre resistência de V. Ex.^a, Sr. Presidente, a que se adotasse o cerceamento da palavra, da livre crítica, ao menos aqui dentro, em projeto de tamanha importância e de tal magnitude que não só coincide com o maior momento histórico que atravessa o Brasil depois da Independência, como concretiza em cada um de seus textos vários casos que são verdadeiras novidades em matéria constitucional —; houve um vago receio de obstrução, que devia ter parado diante da impossibilidade que o Regimento "corta-pesçoço", que nos rege, decreta para os

Deputados em projetos tornados matéria urgente na sua deliberação. E, aos demais, Srs. Deputados, por que a ingenuidade de obstruir o andamento de medida que só vem legalizar a violência, quando as violências já foram praticadas esta manhã, independentemente da decretação do estado de sítio e além da competência que o estado de sítio podia estabelecer às próprias autoridades do Executivo na manutenção da ordem? Quero me referir, Sr. Presidente, ao ponto importantíssimo que êsse episódio vem acentuar em nossa vida política, o ponto da caçada, da raspagem policial nas redações, onde se encostavam os "tintureiros", para retirar tôdas as pessoas presentes, até os inocentes e os humildes obreiros e proletários que apenas têm do jornal a responsabilidade material do seu braço de linotipos."

Mais adiante:

"Poder-se-ia admitir que o sítio fôsse decretado para o Estado do Rio pela natureza da sua colocação no mapa federal, como território contíguo e de meios de comunicação dependentes de Minas; seria medida de prevenção. Se, entretanto, assim era, por que não se pediu o estado de sítio para Santa Catarina, que tem caminho aberto para o Rio Grande do Sul, caminho que já foi percorrido em 93, até o Itararé, pela espada dêsse mesmíssimo Marechal Isidoro que, consoante notícias providas dos Pampas, acaba de atravessar a fronteira para colocar-se ao lado de seus patrícios?"

Por que não se decreta o estado de sítio para Santa Catarina? Por que a minha terra natal há de ser sempre saco de roupa suja dos regimes em liquidação forçada ou não?

E por que a Capital da República há de viver sob o estado de sítio até 31 de dezembro, se a revolta é no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais?

Dir-se-á que, aqui, é a sede do Governo e o trabalho dos correligionários desses insurretos poderá, através das suas fôlhas de imprensa e dos seus comícios, influir na opinião, impressionar o povo e abalar, portanto, o crédito e, ao mesmo tempo, a firmeza do Governo com as instituições em perigo, na sede em que terá de realizar tôda a sua obra de defesa. . ."

Continuando:

"Presidente o Sr. Eptácio Pessoa, em 1922, o Congresso da República aprovou de afogadilho, como vai fazer agora, projeto idêntico, em idênticas disposições. Fui prêso logo após o combate de Copacabana, e, da prisão, embora incomunicável, pude violar essa incomunicabilidade e pedir ao Supremo Tribunal **habeas corpus** para os jornalistas que se encontravam na Ilha das Cobras, por ser inconstitucional a prorrogação visada no projeto.

Sabe, V. Ex.^a, Sr. Presidente, como resolveu o Supremo Tribunal? Acaso o Sr. Pires de Albuquerque, Procurador-Geral da República, encaminhou, na votação do pedido de **habeas corpus**, a rejeição do mesmo? Não. Pediu que fôsse declarado prejudicado porque o Presidente da República, para evitar dúvidas sôbre o exercício constitucional das suas funções, acabava de dirigir ao Congresso Nacional mensagem pedindo nova autorização decretando o sítio expressamente para os pontos do território nacional a que se devia estender.

O Relator dêsse projeto, provocado pela mensagem referida, foi o Sr. Mello Franco. Aí temos, portanto, Sr. Presidente, duas resoluções: a do Congresso durante a guerra externa (**o orador se refere ao sítio de 1917, por ocasião da participação do Brasil na Grande Guerra**) e a do Congresso durante uma guerra civil em que, dentro da Capital da República, se combatia em Deodoro, e os canhões do Forte de Co-

pacabana bombardeavam a cidade nos pontos em que era armada e, ao mesmo tempo, era bombardeado pelos navios da esquadra. Nessa emergência, o Congresso não perdeu a serenidade e soube dar prova de apoio político, mas não prova que pudesse sacrificar as suas convicções jurídicas.

Agora, entretanto, Sr. Presidente, se vai decretar o sítio nestas condições. V. Ex.^a se recordará comigo das expressões com que, em 1917, combatemos, no Congresso, igual determinação. Apoiados por Gonçalves Maia e Pedro Moacir na Câmara, e no Senado pela palavra oracular do pai do constitucionalismo nacional republicano, que era Rui Barbosa, dissemos que, embora contra o inimigo estrangeiro, na época os alemães, não poderíamos admitir que a nossa consciência em matéria constitucional aceitasse a mutilação daquela ordem, mesmo porque, acrescentávamos: "*Hoje é na guerra externa, contra inimigo estranho; amanhã será contra irmãos, na guerra civil.*" E assim foi. Em 1922 já se fazia contra irmãos. Em 1924, já se decretava — e aí sem possível recurso para os tribunais, nem possível reação do Congresso — o estado de sítio com essa larga autorização.

Sabe V. Ex.^a, Sr. Presidente, qual a consequência dessa transigência imperdoável? É que, imediatamente, o então Presidente da República se achou com autoridade constitucional bastante para, em nome do estado de sítio, intervir no Estado do Rio e na Bahia, depondo os seus governos.

Aí está como o crime só gera o crime, o erro só produz o erro, o atentado só prolifera em atentado. Assim, no indivíduo, e assim será sempre no Estado; assim no governo como no cidadão.

O Sr. Cyrillo Junior — V. Ex.^a sabe quem está proclamado ditador do Brasil, por uma circular de Minas?

O SR. MAURÍCIO DE LACERDA — Não sei.

O Sr. Cyrillo Junior — Pois fique V. Ex.^a sabendo: é o Sr. Arthur Bernardes.

O SR. MAURÍCIO DE LACERDA — Não sei se o ex-presidente Arthur Bernardes está proclamado ditador do Brasil, em Minas. O que sei é que, contra os poderes ditatoriais de que êle fôr investido, como contra os poderes ditatoriais de que, à mercê dessa alegação descomprovada, se quer investir o Sr. Washington Luís, a minha palavra liberal há de se levantar no Parlamento, em nome da consciência brasileira, que dispensa ditadores."

Mais adiante, continuou o orador:

"Estamos, Sr. Presidente, em face do decreto de sítio que vai ser o predecessor do de intervenção. O Sr. Presidente da República, que pôde dar ordens diretas, a um general do Exército, para, sem intervenção, pacificar a Paraíba, não deu, já apoiado pelas tropas federais, essas ordens diretas ao General Gil de Almeida, ou ao inspetor da Região Militar de Minas Gerais? Só há uma conclusão a tirar: na Paraíba S. Ex.^a contava com as tropas federais; em Minas e no Rio Grande estas lhe terão faltado.

A crise, portanto, é muito mais séria do que se se tratasse de simples secessão. Há a revolta de dois governos, com as suas polícias, contra o Poder Central; terão tido o apoio do Exército, pelas tropas que lá se achavam acampadas? Se tiveram, não se trata de separação que êsses Estados intentam, mas de episódio idêntico ao de Piratini, em que, para derrubar um trono, o Rio Grande se pôs em armas e foi até Santa Catarina, na República Juliana; é como o movimento do Rio Grande, em 93, indo até Lapa, na fronteira paulista; é a rebelião de Minas Gerais, em 42, ligada ao Rio Grande, em consequência de Piratini, lu-

tando contra o Ato Adicional, contra o Império. Êsses Estados não se batiam contra a comunhão brasileira, mas, sim, pela comunhão brasileira, pela liberdade nacional.

Aí estão, Sr. Presidente, examinados na rapidez do tempo que tive, vários dos pontos do projeto, que interessava ventilar no momento. Existe, entretanto, ainda, um último — o relativo às imunidades parlamentares.

V. Ex.^a, Sr. Presidente, e tôda a Câmara sabem que não vou tocar nesta questão por temor ao ergástulo. Já me habituei às prisões de Estado. O ergástulo não exerce sôbre mim intimidação alguma.

Há, porém, sob o aspecto constitucional, um ponto que não pode deixar de ser examinado. Êsse decreto do estado de sítio, sem declaração expressa do respeito às imunidades dos outros Poderes da República — Judiciário e Legislativo —, implicitamente as revoga, ou, ao contrário, as quer manter?"

Debatida esta questão, concluiu o seu discurso o Sr. **Maurício de Lacerda**:

"Sr. Presidente, não quero demorar ao Sr. Presidente da República o prazer de receber êsse decreto pelo qual vai apenas legitimar as prisões que efetuou no Rio de Janeiro. S. Ex.^a irá intervir em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul — se puder.

Agora, Sr. Presidente, depois de tantos pontos constitucionais debatidos, tenho a impressão de que andei a passar a ponta de um bisturi na carne insensibilizada de um cadáver. Se no Brasil Estados empunham armas contra a União — como se quis dizer até aqui —, se já há ditadura em algumas unidades, nenhuma outra coisa mais grave vejo surgir na história pátria para provocar não as medidas de apoio incondicional a um govêrno, a fim de reprimir, mas para provocar dos responsáveis pelos destinos nacionais um gesto que obriga êsses governos a refletir.

Só chegamos à situação de ver homens, que ainda ontem eram os apóstolos da legalidade, segundo o Sr. Júlio Prestes, e sem os quais não haveria Brasil, em armas, contra aquilo que se diz ser a unidade da pátria. Só chegamos a êsse ponto, decerto, por erros comuns e recíprocos que estão envenenando, com a harmonia da Nação, a solidariedade, a paz e a fraternidade brasileira.

E, sem corrigir êsses erros recíprocos, sobretudo da parte do Governo Federal, que tem exorbitado, violando o voto dos seus concidadãos pelas depurações no Congresso e pelas revoluções de encomenda no Nordeste; sem corrigirmos êsses erros, Sr. Presidente, o episódio de Minas Gerais, como o do Rio Grande do Sul, não são apenas um protesto material que se levanta em duas unidades, mas o aviso moral da nacionalidade, cansada de tantos arbitrios, pedindo, enfim, para sair dêste regime de prepotência continuada; sair, seja como fôr e seja para onde fôr.

Revolucionário, esquerdista, radical, convencido sempre, como convencido estou, de que os males brasileiros se não de curar radicalizando os métodos de seu tratamento, guardarei, entretanto, neste momento, reservas para com a revolução que explodiu ontem, porque não sei se ela quererá ir mais para a direita ou mais para a esquerda. Se fôr para a esquerda, nós nos encontraremos no caminho da redenção dos humildes e da libertação de todos aquêles que foram espoliados no seu braço, no seu suor e no seu ideal.

Nesse dia, sim, Sr. Presidente, desta mesma tribuna, ou fora dela, proscrito, prêso, ou ainda consentido, tolerado neste mandato do povo de minha terra, eu diria à revolução que esquecesse todos os ódios por amor a todos os brasileiros.

Se a que aí está veio fazer essa obra de redenção social, de reformas pro-

fundas, se deu aquêle passo à frente, que eu tanto pedi, a fim de que o Brasil saísse finalmente das meias fórmulas empíricas, das pequenas reformas passageiras, dos governos facciosos e entrasse nas grandes transformações que estão ardendo no espírito dos séculos, com essa chama imortal que os deuses põem em cada ciclo das nações para que se iluminem e se redimam, incendiando almas e corações, como incendiada está a alma brasileira — espero que das montanhas azuis de Minas Gerais, como dos pampas verdes do sul, não surja o passo cadenciado de uma ditadura que ainda acabe nos roubando as últimas cerimônias da atual ditadura para com esta lei que hoje estamos violando, mas surja o passo de carga da nacionalidade, decidida, enfim, a derrubar não o Governo por desamor às pessoas, mas o Governo por amor à coletividade nacional." (Op. cit., págs. 3.959 a 3.964.)

O projeto de estado de sítio foi aprovado por 119 contra 6 votos na Câmara dos Deputados. (Op. cit., pág. 3.967.)

Remetido ao Senado, recebeu aprovação também naquela Casa do Congresso (Op. cit., pág. 3.953), sendo, daí, enviado à sanção.

Na mesma sessão de 4 de outubro, foi aprovado na Câmara projeto autorizando o Poder Executivo a fazer operações de crédito, internas ou externas, até 100.000:000\$, para despesas extraordinárias com a manutenção da ordem e das instituições no território nacional. (Op. cit., pág. 3.968.)

A Lei n.º 5.808, de 4-10-1930 — declarou em estado de sítio o território do Distrito Federal e dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraíba, de 4 de outubro a 31 de dezembro de 1930.

O Decreto n.º 19.350, de 5 de outubro de 1930 — declarou em estado de sítio o território nacional, de 4 de outubro a 31 de dezembro de 1930.

INELEGIBILIDADES

Rogério Costa Rodrigues
 Pesquisador do
 Serviço de Informação
 Legislativa

I — HISTÓRICO

Em discurso pronunciado no Congresso Nacional em 1.º de junho de 1965 (1), apresentou o Deputado Pedro Aleixo um histórico das inelegibilidades no Brasil. Narrou, então, o Líder do Governo na Câmara dos Deputados:

“Está na história do Direito Constitucional brasileiro expresso que o legislador constituinte do Império antes conhecia condições de elegibilidade do que propriamente inelegibilidades. Havia uma regra geral que passava a ser respeitada: eram as condições que se estabeleciam para que alguém pudesse ser eleito deputado ou senador. Exigia-se uma renda, renda essa que, em princípio, se expressava em alqueires de farinha. Exigia-se constitucionalmente que o candidato a deputado tivesse uma renda de quatrocentos mil réis; que tivesse a idade de 25 anos para a Câmara e de 40 para o Senado; que tivesse cidadania de quatro a seis anos. Como se vê, um elenco de condições de elegibilidade. Proclamada a República, elaborou-se uma lei de inelegibilidades. Em virtude dessa lei, organizou-se o quadro dos candidatos que podiam receber votação. Nessa ocasião, embora não tendo capacidade

passiva para receber votos, principalmente, os padres, os párcos, os vigários e os governadores de províncias eclesiásticas, que naquele tempo não sofriam as ameaças de uma prisão, de uma detenção, quando recomendassem ao eleitorado que não votasse em certos candidatos. Mas podiam, efetivamente, ser impedidos de receber votos. Assim foi que na Constituinte de 1891 não figurou sequer um padre, embora fôsse sabido que muitos padres tinham lutado pela República.

“Esse texto, que criava tôdas essas restrições, figurou no projeto da Constituição de 1891 e estêve para ser votado na Constituinte de então. Entre os que eram proibidos de receber votos, figuravam precisamente os párcos, padres, vigários etc.

“Foi graças a uma intervenção dos positivistas que se excluiu o texto primitivo, tendo a matéria de incompa-

(1) D. C. N., 2 de junho de 1965, pág. 356.

tibilidades e de condições de elegibilidade sido reduzida a dois princípios: o do art. 26 e o do art. 27 da Carta Magna de 1891. No art. 26 estavam determinadas as condições de elegibilidade e, no art. 27, declarava-se que uma lei especial iria indicar os casos de incompatibilidades eleitorais.

"Sabemos que, naquele tempo, mais do que hoje, as palavras, os vocábulos, não tinham, assim, por falta de uma terminologia bem esclarecida, o preciso significado da atualidade, de modo que, muito freqüentemente, havia quem considerasse incompatibilidade a inelegibilidade. (2) É por isso que, na Constituição de 1891, encontramos uma promessa de lei sobre as incompatibilidades eleitorais. Mais tarde foi elaborada uma lei sobre o assunto.

(...) "Mas o legislador ordinário em leis sucessivas, uma de 1892 (3), outra de 1904, outra de 1911 e assim por diante, vem criando o quadro das inelegibilidade e determinando uma distinção

muito nítida entre inelegibilidade e incompatibilidade.

(...) "O critério dominante até 1934 foi o de estabelecer o legislador ordinário os casos de inelegibilidade. Antes de ser votada a Constituição de 1934, em consequência dos movimentos de São Paulo e Mato Grosso, como uma lembrança do comportamento dos homens públicos durante a chamada República Velha, o Chefe do Governo Provisório de então baixou decreto dando os casos de inelegibilidade, traduzidos todos eles numa suspensão de direitos políticos por determinado período.

(...) "Na Constituição de 1934 adotou-se o critério de estabelecer uma longa lista de inelegibilidades. Essa lista prevaleceu em listas subsequentes. Desfechado o golpe de 1937, somente tivemos eleições a 2 dezembro de 1945. Vigorava então o Código Eleitoral, promulgado com a Lei n.º 48, que reconhece as próprias inelegibilidades exist-

- (2) O uso impreciso das expressões *incompatibilidade* e *inelegibilidade* gerou controvérsias nos debates da matéria no Congresso Nacional e na imprensa.

A respeito das dúvidas suscitadas pela imprecisão, comentou o Deputado *Celestino Filho* em discurso publicado no *Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 2-6-1965, pág. 354:

"Entendemos que a mensagem ao tratar das incompatibilidades quis introduzir no art. 140, da Constituição, um parágrafo, mas o referido artigo trata de inelegibilidades e o parágrafo diz respeito às incompatibilidades. Os institutos, apesar de afins, são diferentes. A inelegibilidade, apesar de Direito Constitucional, diz mais respeito ao Direito Eleitoral, enquanto que a incompatibilidade, fundamentando-se também no Direito Constitucional, relaciona-se com o Direito Administrativo. A primeira impede que alguém se candidate ou pleiteie um posto eletivo; a segunda impede que o eleito pratique este ou aquele ato. Assim a mensagem trouxe esse defeito. É um dispositivo que não diz respeito às incompatibilidades, mas às inelegibilidades."

O *GLOBO*, em editorial de 22 de abril de 1965, esclarecia:

"Ora, incompatibilidade não é a mesma coisa que inelegibilidade. Esta última é uma restrição de direito, ao passo que a outra é um instrumento de preservação da pureza democrática. Um cidadão torna-se incompatível não porque perca direitos políticos, mas porque se lhe veda que dispute eleições se estiver no exercício do cargo ou função que induza à presunção de que o utilizará, em benefício próprio, no processo de sua eleição. A confusão entre inelegibilidade e incompatibilidade só pode ser feita de cálculo, por motivos escusos, tão clara é a diferença entre uma coisa e outra. A inelegibilidade afeta os direitos individuais do cidadão, cujas franquias políticas são declaradas peremptas. A incompatibilidade assegura a liberdade eleitoral, garante a lisura dos pleitos, ao afastar do processamento eleitoral fatores e forças capazes de adulterarem a legitimidade do pronunciamento popular."

Em discurso publicado no *Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 2 de junho de 1965, pág. 360, afirma o Deputado *Chagas Rodrigues*:

"Não há como confundir inelegibilidade com incompatibilidade. A incompatibilidade presume e permite sempre uma desincompatibilização, seja para disputar o cargo, seja para exercer o mandato. O que distingue os dois institutos é que, para a incompatibilidade, existe sempre a possibilidade de alguém se desincompatibilizar, ao passo que a inelegibilidade, absoluta ou relativa, não permite a desincompatibilização. Ora, o projeto do Governo confunde os institutos..."

O Deputado *Pedro Aleixo* (vide discurso publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 2 de junho de 1965, pág. 357) faz a seguinte distinção:

"A inelegibilidade tem, uma vez declarada, o alcance de tornar nulos todos os votos recebidos pelo candidato, enquanto a incompatibilidade é a impossibilidade do exercício conjunto de suas funções: a de deputado com a de senador, a de deputado com um cargo público desta ou daquela natureza."

- (3) A legislação citada pelo orador é encontrada ao fim deste trabalho.

tentes na Constituição de 1934, e admitia, em seu art. 100, pudessem outras ser criadas para os Estados e para os Municípios, embora essa permissão tivesse a censura dos constitucionalistas mais rigorosos. Em 1946 repetiu-se o que se havia feito em 1934: criou-se uma lista longa de inelegibilidades e manteve-se o princípio das condições de elegibilidade, pondo-se em

outros dispositivos matéria das incompatibilidades eleitorais.

O interessante, no entanto, é que se declare e reconheça que a lista das inelegibilidades da Constituição de 1946, e tôdas as outras inelegibilidades que porventura pudessem ser casualmente apontadas, não são capazes de esgotar a matéria." (4)

- (4) Como complemento do histórico das inelegibilidades no Brasil, transcrevemos uma pesquisa do "Jornal do Brasil", de 4 de junho de 1965, que focaliza diversas fases do instituto em nossa legislação.

"INELEGIBILIDADE TEM 74 ANOS

Em 1891, com a primeira Constituição da República, uma palavra esquecida até então foi retirada às pressas dos dicionários: inelegibilidade, um termo nunca usado no País, começou a fazer parte da vida nacional, disciplinando os pleitos eleitorais.

A partir daquele ano as inelegibilidades tiveram um capítulo especial nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, sendo que em 1932 o Presidente Getúlio Vargas, com um simples decreto de cinco artigos, conseguiu deixar o País sem um candidato sequer, tornando inelegíveis todos os seus adversários políticos.

NAO É NOVIDADE

Inelegibilidade pode ser uma palavra difícil de ser pronunciada, mas está longe de ser um neologismo empregado somente de uns meses para cá. Basta dizer que na primeira Constituição da República, a 24 de fevereiro de 1891, havia o parágrafo 2.º do artigo 70, que dizia:

— São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Esses eram os analfabetos, os mendigos, os praças de pré, os religiosos em geral e os que tiveram os seus direitos políticos cassados por incapacidade física e moral, por condenação criminal, por naturalização em país estrangeiro ou, ainda, por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal. Mais tarde, em 26 de janeiro de 1892, o Presidente Floriano Peixoto sancionou e José Higino Duarte Pereira referendou a primeira Lei Eleitoral da República, a de n.º 5. Ela punha a claro o problema das inelegibilidades, apontando aqueles que não poderiam, de forma alguma, concorrer a cargos públicos, assim:

— O artigo 27 da Constituição de 1891 dizia que o "Congresso declarará em Lei especial os casos de incompatibilidade eleitoral". E baseado nesse artigo, Floriano decidiu que não poderiam ser votados para senador ou deputado "os ministros do Presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional; os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados; os ajudantes-generais do Exército ou da Armada; os comandantes de distrito militar no respectivo distrito; os funcionários militares investidos de comandos de força de terra e mar, de polícia e milícia em Estados em que exercessem, equiparados a estes o Distrito Federal; as autoridades policiais e os oficiais dos corpos de polícia e de milícia; os membros do Poder Judiciário federal; os magistrados estaduais, salvo se estivessem avulsos ou em disponibilidade mais de um ano antes da eleição; os funcionários administrativos federais ou estaduais demissíveis independentemente de sentença, nos respectivos Estados".

Para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, não poderiam ser votados:

- 1 — Os parentes consanguíneos e afins, do 1.º e 2.º graus, do Presidente e do Vice, que se achassem no exercício no momento da eleição ou que o tivessem deixado até seis meses antes;
- 2 — Os ministros de Estado ou os que o tivessem sido até seis meses antes da eleição;
- 3 — O Vice-Presidente que tivesse exercido a Presidência no último ano presidencial.

UM DECRETO

Quarenta anos após essa lei de Floriano, um decreto veio tornar ainda mais numerosos os casos de inelegibilidade, por perda de direitos políticos. Foi o decreto baixado pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 9 de dezembro de 1932, o qual tinha cinco artigos imensos enquadrando muita gente no capítulo das incompatibilidades eleitorais.

O inciso a do artigo 1.º, por exemplo, dizia o seguinte:

— Ficam suspensos por três anos os direitos políticos de todos os membros do Governo da União deposto pela Revolução de 30, do Vice-Presidente do Senado e dos Vice-Presidentes da Câmara.

O inciso b suspendia também os direitos políticos "de todos os membros dos governos dos Estados que, solidários com aquêle (o Governo anterior), lhe prestaram auxílio material ou político para combater o referido movimento (a Revolução de 30), pelo que se manifestava de modo inequívoco a vontade da Nação.

O decreto de Vargas atingia o Brasil de ponta a ponta, suspendendo os direitos políticos de uma série de pessoas na Paraíba e em Minas Gerais, bem como em São Paulo,

II – EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14

Em 13 de maio de 1965, recebia o Congresso Nacional a Mensagem n.º 8, do Poder Executivo, mais um diploma destinado à regulamentação das inelegibilidades (5). É o seguinte o seu teor:

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Tenho a honra de submeter ao exame do Egrégio Congresso Nacional o projeto de emenda constitucional que vai em anexo e que passo a justificar sucintamente.

2. Ao apresentar ao Governo o anteprojeto do Código Eleitoral e do Estatuto dos Partidos Políticos, o Senhor Ministro-Presidente do Colendo Tribunal Superior Eleitoral considerou necessárias três emendas constitucionais. São palavras de Sua Excelência:

“Para a realização da reforma eleitoral nos termos propostos no antepro-

jeto, evidencia-se a necessidade de três emendas constitucionais:

- I — para permitir a lei das incompatibilidades eleitorais;
- II — para determinar a coincidência das eleições em dois grupos;
- III — para possibilitar o julgamento dos juizes eleitorais, nos crimes eleitorais, pelos Tribunais Regionais Eleitorais.”

3. A segunda dessas emendas já foi apresentada e transformou-se na Emenda Constitucional n.º 13. O Congresso, na sua sabedoria, não adotou a proposta do Go-

principalmente os participantes da Revolução Constitucionalista de 1932. O artigo 5.º do decreto revoga todas as disposições em contrário e o documento levava não apenas a assinatura de Vargas, mas também as dos Ministros Francisco Antunes Maciel, Washington Ferreira Pires, Augusto Inácio do Espírito Santo Cardoso, Afrânio de Mello Franco, Protógenes Guimarães, José Américo de Almeida, Joaquim Pedro Salgado Filho, Osvaldo Aranha e Mário Barbosa Carneiro.

Dois anos mais tarde, em 16 de julho de 1934, a nova Constituição, em seu artigo 112, legalizava os casos de inelegibilidades, assim:

— São inelegíveis em todo o território nacional “o Presidente da República, os governadores, os interventores, 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 incisos b e c consideravam inelegíveis “os chefes do Ministério Público, os membros do Poder Judiciário, inclusive os das Justiças Eleitoral e Militar, os Ministros do Tribunal de Contas e os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada”. Eram inelegíveis, ainda, “os parentes, até o terceiro 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 já tiverem exercido o mandato anteriormente ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente”.

DUAS CONSTITUIÇÕES

O artigo 180 da Constituição de 1937, que implantou o *Estado Novo*, dizia tudo:

— Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União. Vargas era, então, a Lei e a Justiça em todo o território nacional e se o artigo 117 da Constituição estabelecia normas para o alistamento de eleitores, ele nunca foi usado, porque as eleições estavam suspensas por tempo indeterminado. Assim, todos os cidadãos brasileiros, sem exceção, eram inelegíveis.

Sómente em 1946, com a Constituição de 18 de setembro, o problema das inelegibilidades voltou a ser assunto nacional, porque o artigo 132 dizia que “não podem alistar-se eleitores analfabetos, os que não saibam exprimir-se na língua nacional e os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos”. Os que não eram eleitores, não poderiam, evidentemente, ser votados. O artigo 139 considerava também inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, “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 que, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído”.

O mesmo artigo estendia as proibições aos governadores e interventores federais, bem como aos ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal, os ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os chefes de Estado-Maior, os juizes, o Procurador-Geral e os procuradores regionais da Justiça Eleitoral, os secretários de Estado e os chefes de Polícia. Todos esses, se quisessem se candidatar à Presidência da República, teriam de respeitar o prazo para o abandono do respectivo cargo que exerciam, o qual variava de três a seis meses antes das eleições. Os Governadores e Prefeitos não poderiam candidatar-se à reeleição.”

(5) D. C. N. (S. II), de 14 de maio de 1965, pág. 1.227

vérno e do Tribunal Superior Eleitoral, que sugeria a coincidência em dois grupos, mas preferiu adotar a coincidência geral, excluindo dela apenas as eleições municipais. Assim, embora por outra forma, a sugestão foi atendida.

4. Restam as duas outras emendas, que são encaminhadas agora.

A que se refere às incompatibilidades eleitorais, para que possam ser estabelecidas em lei ordinária, inspira-se na solução adotada pela Constituição de 1891. Dispunha esta, com efeito, no art. 27: "O Congresso declarará, em lei especial, os casos de incompatibilidade eleitoral." Em consequência, várias leis ordinárias, na vigência da primeira Constituição republicana, cuidaram minuciosamente das incompatibilidades eleitorais, criando e modificando os respectivos casos.

5. Só na Constituição de 1934 e na de 1946 se adotou o sistema de se inscreverem no próprio texto os casos de inelegibilidade, tratados exaustivamente e sem se dar oportunidade à lei ordinária. Hoje, entretanto, sente-se que fatores vários contribuem para desaconselhar a rígida fixação das inelegibilidades e incompatibilidades em texto constitucional exaustivo, que dificulta a adaptação dos casos às imposições das necessidades e às exigências do tempo. É que se procura combater o êxito crescente da influência da função pública e do poder econômico no processo eleitoral, e êsses males, ao lado da corrupção e das infiltrações subversivas da ordem democrática, comprometem cada vez mais o sistema representativo e exigem a plasticidade da lei comum para neutralizar as mil formas novas que vêm surgindo.

Para se ter idéia dêsse descompasso basta confrontar a longa enumeração constitucional com a realidade eleitoral mais recente. A expansão dos fins do Estado e a crescente concentração do poder econômico têm criado funções e situações muito mais capazes de influir nos pleitos eleitorais do que aquelas que vêm enumeradas no texto da Constituição. De outro lado, a radicalização das posições políticas se tem acentuado com tal força, no mundo, que se torna aconselhável esteja o Poder Legislativo, em sua função ordinária e não apenas na de constituinte, em condições de prover aos casos que venham surgindo ao longo das experiências e das conveniências da vida pública.

6. Essas considerações nos levam a acolher a sugestão do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral. E o fazemos não mediante

a simples repetição do texto da primeira Constituição republicana, por demais sintético para esta hora, mas deixando na disposição constitucional nova as indicações necessárias para orientar o legislador ordinário. Terá êste liberdade de ação, mas as indicações antecipadamente consignadas no texto constitucional servirão para inspirá-lo e invocar-lhe a prudência. Observe-se, aliás, que na maioria das hipóteses genericamente previstas no novo texto se faz menção a preceitos já constantes da Constituição vigente. Isto mostra que se utilizam, para a defesa das bases do regime e da lisura dos pleitos, as virtualidades da carta constitucional em vigor, ainda não suficientemente desenvolvidas, em benefício da ordem político-jurídica do País. Em última análise, portanto, o que agora se pretende é dar seqüência e sentido a princípios e diretrizes constitucionais que o constituinte de 1946 previu e consignou.

De resto, o Congresso Nacional continuará como árbitro das decisões, através da lei; e é perfeitamente lógico que se deixe aos representantes do povo o cuidado de acautelar eficientemente a autenticidade e a legitimidade do sistema democrático da representação popular.

É, portanto, com a convicção de estarmos contribuindo para a defesa e o aprimoramento do regime representativo que submetemos a proposta de emenda ao exame e à decisão dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

7. A última das sugestões oferecidas pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral refere-se ao deslocamento da competência para julgamento dos juizes de inferior instância nos crimes eleitorais.

Até aqui, essa competência é dos Tribunais de Justiça, por força do que dispõe o art. 124, n.º IX, da Constituição. Mas, se à Justiça Eleitoral compete o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos *habeas corpus* e mandados de segurança em matéria eleitoral (art. 119, n.º VII), não é razoável que dessa atribuição se excluam os crimes eleitorais cometidos pelos juizes locais de inferior instância. A solução proposta é mais lógica e mais coerente com a unidade da jurisdição eleitoral, tanto mais quanto aos juizes: continuarão com o privilégio de fóro determinado pela função. Apenas êsse fóro deixará de ser o Tribunal de Justiça e passará a ser o Tribunal Eleitoral, mantendo-se, assim, o julgamento sempre pela justiça, através de outro dos ramos em que ela se divide.

8. Como se vê, a emenda anexa, que altera dois pontos da Constituição, está relacionada com a reforma eleitoral ora em exame na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Daí sua oportunidade, pois fará parte do complexo de providências em benefício do aprimoramento das instituições políticas. Ao entregá-la à decisão soberana do Congresso Nacional, confiamos em que aí, mais uma vez, a iniciativa do Poder Executivo encontrará a compreensão e o superior exame que nunca têm faltado.

Brasília, em 13 de maio de 1965. — H. Castello Branco.

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 3, DE 1965 (C. N.)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte emenda Constitucional:

Art. 1.º — Acrescente-se ao art. 140 da Constituição o seguinte parágrafo:

“Parágrafo único — Além das inelegibilidades previstas neste artigo e nos artigos anteriores, a lei poderá estabe-

Foi o seguinte o Parecer (n.º 9, de 1965, C. N.) da Comissão Mista para Estudo do Projeto de Emenda à Constituição, relatado pelo Senador Eurico Rezende (6):

A Comissão Mista criada para exame e parecer sobre o Projeto de Emenda à Constituição n.º 3/65, de iniciativa do Sr. Presidente da República, em reunião de 25 de maio de 1965, estando presentes os Senhores Senadores Vicente Augusto, Antônio Balbino, Jefferson de Aguiar, José Ermírio, Arthur Virgílio, Eurico Rezende, Faria Tavares, Milton Menezes, Josaphat Marinho e os Senhores Deputados Oliveira Brito, Vieira de Melo, Celestino Filho, Chagas Rodrigues, Cid Carvalho, Flávio Marcílio, Laerte Vieira, Adolfo de Oliveira, José Bonifácio, Arnaldo Cerdeira e Teófilo de Andrade, tudo conforme ata subscrita pelos que compareceram, depois de amplamente discutidos e debatidos o referido projeto presidencial e as emendas que foram apresentadas, em número de nove, segundo comprovam as notas taquigráficas que vão publicadas no “Diário do Congresso Nacional”, Seções I e II, adotou, por votação, as seguintes conclusões:

- A) Aprovar a Subemenda n.º 6, a saber:
- a) integralmente o art. 1.º e seus itens I, II, III, IV e V e seu parágrafo único;

lecer incompatibilidades eleitorais, notadamente as fundadas:

- I — na preservação da ordem democrática instituída (art. 141, § 13);
- II — na defesa do patrimônio público e da probidade na administração (art. 89, n.º V);
- III — na repressão do abuso do poder econômico (art. 148), especificadamente no curso do processo eleitoral;
- IV — na prevenção contra a influência do cargo ou função, capaz de comprometer a lisura e a normalidade dos pleitos eleitorais.”

Art. 2.º — O art. 124, n.º IX, da Constituição, passa a vigorar com a redação seguinte:

“IX — é da competência privativa do Tribunal de Justiça processar e julgar os juizes de inferior instância nos crimes comuns e nos de responsabilidades, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral quando se tratar de crimes eleitorais (art. 119, n.º VII).”

b) integralmente o art. 2.º, com exceção do parágrafo único, do qual foi rejeitada a expressão final, do seguinte teor: “Considerando-se recusado se, decorridos 60 dias de sua apresentação, não fôr aceito por esse quorum.”

c) parcialmente o art. 3.º, inciso IX, dele excluindo-se a expressão final, deste teor: “e dos Tribunais Federais quanto aos crimes de responsabilidade dos juizes das Varas Privativas da Fazenda Nacional.”

B) Aprovar, parcialmente, a Subemenda n.º 4, na alínea e, nos itens III, IV e V e no parágrafo único, pelo que ficou contida nos seguintes termos:

“II —

e) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

III — para Prefeito, quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, dois anos de domicílio eleitoral no Município;

(6) D. C. N. (S. II), de 29 de maio de 1965, pág. 1.484.

IV — para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal, quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

V — para as assembléias legislativas, quem não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio no Estado.

Parágrafo único — Não se fará a exigência de domicílio eleitoral a quem haja desempenhado mandato eletivo do Estado ou no Município, bem assim para pleitos no Distrito Federal.”

C) Aprovar a expressão “pelo sistema nominal” do artigo 1.º da Subemenda n.º 3, rejeitando o restante da emenda e os artigos 2.º e 3.º.

D) Aprovar a Subemenda n.º 8, assim redigida:

“A lei regulará, ainda, a forma e o processo de revisão dos atos de suspensão de direitos políticos dos atingidos pelo art. 10 do Ato Institucional, a fim de sômente manter a inelegibilidade dos que não provarem a insubsistência dos motivos que determinaram as aludidas medidas.”

Tendo em vista as emendas aprovadas pela Comissão, e caso venham as mesmas a ser acolhidas pelo Plenário do Congresso Nacional, o Projeto de Emenda à Constituição n.º 3/65 passaria a observar o seguinte texto:

PROJETO DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO N.º 3, DE 1965 (C. N.)

Acrescenta parágrafo ao art. 140 e modifica a redação do artigo 124, n.º IX, da Constituição.

Art. 1.º — Redija-se o art. 139 da Constituição:

“**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 acôrdo com o artigo 12, os Ministros de Estado, o Prefeito do Distrito Federal e os presidentes, superintendentes e diretores dos bancos de cujo capital a União seja acionista majoritária;

c) até três meses depois de cessados 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 no período governamental imediatamente anterior;

b) até um ano depois de afastados 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 letras **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 policia, os prefeitos municipais, 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) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

III — para prefeito e vice-prefeito:

a) o que houver exercido o cargo 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) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, dois anos de domicílio eleitoral no Município;

IV — para a Câmara dos Deputados e Senado Federal:

a) as autoridades mencionadas nos itens I, II e III, nas mesmas condições nêles estabelecidas, e bem assim os governadores dos Territórios, salvo se deixarem definitivamente as funções até três meses antes do pleito;

b) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

V — para as assembléias legislativas:

a) as autoridades referidas nos itens I, II e III, até dois meses depois de cessadas definitivamente as funções;

b) quem não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado.

§ 1.º — Os preceitos dêste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.

§ 2.º — Não se fará a exigência de domicílio eleitoral a quem haja desempenhado mandato eletivo do Estado ou no Município, bem assim para pleitos no Distrito Federal.

Art. 2.º — Além dos casos previstos nos artigos 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade da preservação:

I — do regime democrático (art. 141, § 13);

II — da exação e probidade administrativas;

III — da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Parágrafo único — Projeto que disponha de matéria dêste artigo, para transformar-se em lei, dependerá de aprovação por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Câmaras do Congresso Nacional.

Art. 3.º — O inciso IX, do art. 124, da Constituição, passa a vigorar com a seguinte redação:

“IX — compete privativamente, ao Tribunal de Justiça, processar e julgar os juizes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais (art. 119, n.º VII).”

Art. 4.º — A lei regulará, ainda, a forma e o processo de revisão dos atos de suspensão de direitos políticos dos atingidos pelo art. 10 do Ato Institucional, a fim de somente manter a inelegibilidade dos que não provarem a insubsistência dos motivos que determinaram as aludidas medidas.

Sala das Comissões, 25 de maio de 1965.
— Deputado Oliveira Brito, Presidente. — Senador Eurico Rezende, Relator. — Senador Vicente Augusto. — Senador Jefferson de Aguiar, vencido, em parte, nos termos da declaração de voto. — Senador Antônio Balbino. — Senador José Ermirio. — Senador Faria Tavares. — Senador Milton Menezes. — Senador Josaphat Marinho, vencido, em parte. — Deputado Vieira de Melo. — Deputado Celestino Filho. — Deputado Chagas Rodrigues. — Deputado Cid Carvalho. — Deputado Flávio Marcílio. — Deputado Laerte Vieira. — Deputado Adolfo Oliveira, vencido, em parte. — Deputado José Bonifácio, vencido, em parte. — Deputado Arnaldo Cerdeira. — Deputado Teófilo de Andrade.

Foram apresentadas à Comissão Mista 8 emendas ao projeto, que se encontram publicadas no **Diário do Congresso Nacional** (Seção II), de 29 de maio de 1965, páginas 1.485 a 1.488.

O Congresso Nacional, em sessão conjunta em 3 de junho de 1965, aprovou o Projeto de Emenda Constitucional n.º 3/65 por 287 contra 76 votos. (Votaram favoravelmente 46 Senadores e 241 Deputados e, contrariamente, 4 Senadores e 72 Deputados.)

Foi a seguinte a sua redação final (7):

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição, a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1.º — O inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

“**Art. 124** —

IX — compete privativamente ao Tribunal de Justiça processar e julgar os juizes de inferior instância, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, quando se tratar de crimes eleitorais (art. 119, n.º VII).

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, o Prefeito do Distrito Federal e os presidentes, superintendentes e diretores dos Bancos de cujo capital a União seja acionista majoritária;
- 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

(7) D. C. N. de 4 de junho de 1965, pág. 394.

e serviços da União e do Estado, qualquer que seja a natureza jurídica de sua organização, que executem obras ou apliquem recursos públicos;

- e) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

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) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, dois anos de domicílio eleitoral no Município.

IV — para a Câmara dos Deputados e Senado Federal:

- a) as autoridades mencionadas nos itens I, II e III, nas mesmas condições nêles estabelecidas, e bem assim os governadores dos Territórios, salvo se deixarem definitivamente as funções até três meses antes do pleito;
- b) quem, à data da eleição, não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado;

V — para as Assembléias Legislativas:

- a) as autoridades referidas nos itens I, II e III, até dois meses depois de cessadas definitivamente as funções;
- b) quem não contar, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado.

§ 1.º — Os preceitos dêste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.

§ 2.º — Não se fará a exigência de domicílio eleitoral a quem haja desempenhado mandato eletivo do Estado ou no Município, bem assim para pleitos no Distrito Federal."

Art. 2.º — Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade da preservação:

I — do regime democrático (artigo 141, § 13);

II — da exação e probidade administrativas;

III — da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Parágrafo único — Projeto que disponha sobre a matéria dêste artigo, para transformar-se em lei, dependerá de aprovação, por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Câmaras do Congresso Nacional.

Brasília, 3 de junho de 1965. — **A Mesa da Câmara dos Deputados — A Mesa do Senado Federal.**

A Emenda Constitucional n.º 14 foi promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, Senador Moura Andrade, na sessão conjunta extraordinária de 3 de junho de 1965.

Foram, entretanto, inúmeras as críticas à iniciativa governamental ao propor a fixação das inelegibilidades na esfera da legislação ordinária. Entre elas alinham-se os comentários feitos em entrevista publicada em **O Globo**, de 17 de maio de 1965, pelo Deputado **Nelson Carneiro**.

O Deputado Nelson Carneiro disse ser preciso que a lei sobre as inelegibilidades, que é uma lei complementar, e não uma lei ordinária, seja votada pelo **quorum** de maioria absoluta, e não de maioria simples. Neste caso, as conseqüências seriam imprevisíveis, pois as maiorias

ocasionais ficariam com o poder de declarar inelegíveis quem quisessem. Desde que estivessem presentes 206 Deputados, na Câmara, bastaria que 104 votassem a favor. No Senado, com 34 Senadores presentes, 18 poderiam fazer o mesmo.

Declarou o parlamentar:

"Se aceita a tese de que a lei ordinária, por maioria simples, estabelecerá as inelegibilidades, poderíamos ver as maiorias ocasionais disporem sobre absurdos. Amanhã, por exemplo, alguém poderia propor que todos os militares que presidiram IPMs seriam inelegíveis. Ou que não se pudessem candidatar todos os sócios do Clube de Regatas do Flamengo. Ou todos os ex-ministros dos três Presidentes cassados, Srs. Juscelino Kubitschek, Jânio Quadro e João Goulart.

"Deveu-se à própria UDN, em 1946, a inclusão das inelegibilidades no texto constitucional. Pretenderam, e conseguiram, deixar o problema livre de arbítrios possíveis. Muitos ainda se recordavam da Revolução de 1930, quando foram impedidos de se candidatar à Constituinte pelo então Presidente Getúlio Vargas. Se aprovada a tese na antiga Roma, não teríamos hoje o Cristianismo, inclusive."

O Sr. Nelson Carneiro entende que as inelegibilidades deveriam continuar integrando, unicamente, o texto constitucional, e, nesse sentido, é que procurará atuar, em seu Partido e no Congresso. Admitindo, no entanto, que a lei complementa a matéria, não abre mão da maioria absoluta. Opõe ainda algumas restrições ao texto da Emenda Constitucional do Governo, em especial o parágrafo único de seu art. 1.º, que dá à lei a capacidade de estabelecer incompatibilidades, **notadamente** as que explicita. Pergunta o Sr. Nelson Carneiro:

"**Notadamente**, tais e tais. Mas a expressão, no caso, não daria margem a que a lei fixasse outras? Julgo que a palavra certa, no caso, seria **especificamente**, para que o arbítrio do legis-

lador ordinário não fôsse elevado ao infinito. A redação da emenda constitucional deve ser formulada de tal modo que impeça danos à normalidade democrática."

Em 16 de maio de 1965 o **Jornal do Brasil** reproduzia o pensamento do Deputado **Clodomir Millet** face à questão:

"Entende o Sr. Clodomir Millet que a distribuição da matéria no texto constitucional e na lei ordinária geraria uma situação "pelo menos ilógica, porque teríamos dois tipos de inelegibilidades" — o da nova lei e o da Constituição. Sustenta que deveriam ser abolidos os casos atualmente previstos na Constituição, para que a lei fizesse todas as definições.

"Mantido o capítulo da Constituição que regula a matéria — disse o Sr. Clodomir Millet —, persistiriam as dúvidas existentes e que estão há muito tempo a reclamar solução. Todo mundo conhece as decisões contraditórias dadas pelo Tribunal Superior Eleitoral nos casos de governadores que pretendem se candidatar a deputado ou senador fora de seus Estados, sem deixar os seus cargos. O Sr. Ademar de Barros, Governador de São Paulo em 1950, teve o seu registro negado na-

quele ano, para disputar a eleição de Senador pelo antigo Distrito Federal, mas o Sr. Jânio Quadros, Governador de São Paulo em 1958, obteve registro como candidato a deputado federal pelo Paraná. Em 1962, o Sr. Juraci Magalhães, Governador da Bahia, pôde candidatar-se a Senador pela Guanabara, e o Sr. Leonel Brizola, Governador do Rio Grande do Sul, a Deputado Federal, também pela Guanabara.

"As dúvidas — prosseguiu — não param aí. O TSE já decidiu, também, que o Vice-Presidente da República pode ser candidato a Senador ou Deputado Federal. Respondendo à consulta por mim formulada, o TSE declarou ainda que o Governador de um Estado pode candidatar-se ao governo de outro Estado. A controvérsia é longa. No Maranhão, por exemplo, já ocorreram eleições de filho e de cunhado de go-

vernadores em exercício, para Vice-Governador no período imediato, e o TSE negou todos os recursos apresentados com fundamento no capítulo das incompatibilidades e inelegibilidades. Outro motivo constante da dúvida é a situação do Prefeito e do Vice-Prefeito.

Embora a inelegibilidade atual para Prefeito seja reduzida à impossibilidade de reeleição do Prefeito e não exista nenhuma referência ao cargo de Vice-Prefeito, o TSE tem decidido que não pode eleger-se Vice-Prefeito o Prefeito que tenha ocupado o cargo no exercício anterior."

É a seguinte a argumentação do Deputado **Celestino Filho** em discurso pronunciado na Câmara em 1.º de junho:

"A mensagem do Presidente da República se inspirou em proposta do Tribunal Superior Eleitoral, que, a par da Reforma Eleitoral, fundada no novo Código Eleitoral e no Estatuto dos Partidos, sugeriu-lhe também enviasse ao Congresso mensagem que possibilitasse à lei ordinária estabelecer novas formas de incompatibilidades eleitorais. E, em vez de avançar no tempo, dentro da ampliação das franquias democráticas, pretendeu o Governo voltar a 1891, quando a Constituição estabelecia, em seu art. 27, que o Congresso Nacional declararia em lei especial os casos de incompatibilidade eleitoral. (...) Desde aquela época, até 1934, vigorou este princípio constitucional. Entretanto, a experiência demonstrou, através dos tempos e dos fatos, que essa orientação constitucional não era a melhor. Verificamos as degolas por parte do Congresso Nacional, que arrancava dos legítimos

eleitos os mandatos que possuíam. E agora, ao transferirmos para a lei ordinária a nova criação de figuras de incompatibilidades, verificamos que o Congresso, através de maiorias eventuais, poderá restabelecer aquele período que nada apresenta de interessante, de digno para a vida do País. (...)

Além disso, parece-nos que as inelegibilidades, por serem limitações de direitos individuais, devem ser estritamente previstas na Constituição. Não seria apenas um enunciado amplo como esse que deveria vir no corpo da mensagem que estamos apreciando, por se tratar justamente de restrições à liberdade individual. Essas restrições devem ser taxativas e não apenas enumerativas, de maneira que possa a lei ordinária ampliá-las a tal ponto que as liberdades públicas fiquem ao sabor das maiorias eventuais do Congresso."

No Congresso Nacional, em sessão de 1.º de junho, afirmava o Senador **Josephot Marinho** (8):

"O inconveniente grave para o País reside exatamente nessa subversão, que representa para a legislação brasileira um retrocesso. De 1934 a 1946, as duas Constituições democráticas substituíram o regime de 1891, para prescrever o regime de inelegibilidades no próprio texto da Lei Maior.

"Por que o fizeram as duas Constituições? Fizeram-no, exatamente, para que não se reproduzissem, em nossa Pátria, os desgraçados processos que tanto deturparam e desmoralizaram o sistema de representação, sob a Constituição de 1891.

"Tanto mais grave é o retrocesso quanto, a partir de 1934, agravaram-se as divergências políticas do País, dividindo-se a população e os homens públi-

cos, não apenas na defesa daqueles direitos individuais e políticos do liberalismo clássico, mas distanciando-se por posições ideológicas, que geram divergências profundas na interpretação dos problemas sociais. Para preservar todos os cidadãos dos equívocos e surpresas da legislação comum, para ampará-los das decisões circunstanciais de 1934 e 1946, estipularam que o regime de inelegibilidades deve ser definido, expresso e delimitado na própria Constituição.

"Para evitar que se restaure aquele processo de depurações do regime da primeira Constituição republicana, é que se variou de critério e de sistema. Variou-se até tardiamente, porque o regime de definir inelegibilidades da

(8) D. C. N., de 2 de junho de 1965, pág. 358.

Constituição é o da Constituição dos Estados Unidos da América, da Constituição da Argentina, da Constituição do Chile de 1925, reformada em 1943.

“Esses povos, uns, pela sabedoria de sua própria formação política, outros, pela experiência adquirida em seus regimes, todos concluíram que a prudência estava em prescrever na própria Constituição, como restrição mesmo ao abuso das maiorias eventuais, quais aqueles fatos e circunstâncias que podem constituir motivos de inelegibilidades.

“Dir-se-á, como já têm dito, que vários outros povos, entre muitos civilizados, permitem a definição de inelegibilidades através de lei ordinária. Certamente. Ainda há pouco o nobre líder Pedro Aleixo (9) invocava o caso da Constituição Francesa. Esqueceu-se, porém, S. Ex.^a de esclarecer que na França, na Constituição de 1958, regime de De Gaulle, além de estipular-se que a lei de inelegibilidades, como lei orgânica, é votada por maioria absoluta, somente pode ser promulgada depois que o Conselho Constitucional declare a sua conformidade com a Constituição da República. Dir-se-á que outras Constituições admitem o mesmo critério. É exato. Até as Constituições mais recentes dos chamados Estados Africanos, muitas delas assim prescrevem. Veja-se, porém — para citar apenas uma das mais importantes dentre elas —, que a Constituição do Senegal dispõe semelhantemente à Constituição Francesa. A lei de inelegibilidades é lei orgânica, só pode ser votada por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso. E mais, só pode ser promulgada depois que a Suprema Corte — já não se trata de Conselho Constitucional — declara a sua conformidade com a Constituição.

“Por que, então, haveremos de variar de critério para, alterando o regime de 1946, permitir que novas inelegibilidades sejam definidas em lei ordinária?

“A própria elaboração da emenda que discutimos prova a desnecessidade da mudança. O Governo enviou ao Congresso um projeto de emenda à Constituição, o mais indefinido e impreciso com que poderiam ser ameaçados os direitos políticos dos cidadãos brasileiros. No Congresso, parlamentares acabaram por elaborar uma subemenda,

cujo art. 1.º demonstra que tudo pode ser feito na própria Constituição, sem prejuízo do resguardo, da correção, da lisura, da legitimidade das eleições e da representação. O art. 1.º da subemenda agora examinada ampliou o sistema da Constituição, para incluir no seu contexto tôdas aquelas novas situações que a experiência demonstrou suscetíveis de influência no processo eleitoral e nos seus resultados. Titulares de cargos em autarquias, em estabelecimentos bancários de caráter oficial, todos passaram a ser enquadrados no art. 1.º da emenda como inelegíveis dentro das condições estabelecidas. Por que não se fazer o mesmo quanto às inelegibilidades referentes à preservação do regime democrático, ao combate ao abuso do poder econômico e à referência genérica ao uso das funções públicas para a conquista dos cargos eletivos? Qual a impossibilidade? Veja-se que em hipótese de muito mais difícil fixação, o Constituinte de 1946 prescreveu no próprio texto da Constituição a prerrogativa que tem o Parlamento de cassar o mandato daquele que tenha procedido contrário ao decóro parlamentar. Trata-se de hipótese muito mais fugida à comprovação e investigação. Quais os motivos morais, políticos ou jurídicos que impedem se faça o mesmo quanto aos motivos de inelegibilidade previstos no artigo 2.º da emenda, de acôrdo com o texto votado pela Comissão Especial?

“Observe-se, em primeiro lugar, que a menção ao artigo 141, § 13 da Constituição, como forma de defesa do regime democrático revela que a prudência já foi estabelecida na própria Constituição. Para que não se constituam organizações ou partidos contrários à existência do regime democrático, a Constituição fulminou tais organizações, a possibilidade de sua sobrevivência.

“Mas o que agora se quer com a remissão no inciso 1.º, do artigo 2.º, da proposição ao artigo 141, § 13, da Constituição, é alcançar, para defesa do regime, não apenas as organizações ou partidos, mas os próprios cidadãos que dêles tenham participado, ou que lhes tenham integrado os quadros. Ora, com essa disposição, se adotaça, a lei ordinária poderá permitir, sob pressões diversas e que não podem ser contestadas, que cidadãos brasileiros sejam

(9) Vide resumo do discurso na página 149.

proscritos da vida pública nacional somente porque tenham integrado organização ou partido declarado fora da legalidade. Isso significa que se impede o cidadão de mudar de atitude ou pensamento, quando a Constituição, na generalidade dos seus termos, proclama que ninguém pode perder direitos por motivos de convicções.

"Além disso, atente-se para a circunstância de que, nos casos em que ficar

comprovada a participação criminosa de alguém, por integrar partido ou associação considerado contrário ao regime democrático, a investigação, demonstrando o crime, pode conduzir à punição, ou melhor, à condenação, que é, na forma da Constituição, motivo de inelegibilidade. Por que, então, a referência genérica ao artigo 141, § 13, como motivo de inelegibilidade para a defesa do regime democrático?"

Também o *Correio da Manhã*, em seus editoriais ⁽¹⁰⁾, combatia a proposição:

"Já se sabe que a determinação das inelegibilidades por lei ordinária desapareceu da legislação brasileira há 35 anos. Trata-se de um retrocesso formidável, até a Constituição de 1891, que também confiou à legislação ordinária esse processo de degolar candidatos possíveis e incômodos. Continuando nesse caminho, poderia o Brasil retroceder até as notórias leis de 1841, que encarregaram da supervisão do processo eleitoral os delegados de polícia."

"Legislação especial é arma perigosa e de dois gumes. No Brasil, as leis costumam ter maior expectativa de vida que as Constituições. Uma lei exclusiva daquela espécie será, um dia, capaz de voltar-se contra os seus próprios autores. Pois, quando a mensagem do Governo afirma que a lei tem de considerar as circunstâncias ocasionais, é preciso observar que as circunstâncias ocasionais têm o hábito desagradável de mudar com o tempo."

"A Comissão Mista que no Congresso examina a mensagem sobre a extensão dos casos de inelegibilidades, apre-

sentada pelo Governo, não se ateu a certas considerações de fidelidade ao regime democrático. Cedendo às preocupações do Executivo, resolveu propor aos parlamentares a inclusão de novas restrições no texto constitucional. E foi além — resolveu passar a matéria para o âmbito da legislação ordinária, embora, em um acesso de autodefesa, estabelecesse que os projetos que versassem sobre o assunto deveriam ser aprovados por maioria absoluta. A adoção da maioria qualificada destina-se a evitar que majorias eventuais possam, de surpresa ou obedecendo a imposições espúrias, alargar abusivamente a área das inelegibilidades.

"A decisão da Comissão Mista, caso mantida pelo Plenário, será uma grave derrota para o Congresso e para o próprio regime. O fato de estabelecer-se uma maioria qualificada não resguarda a pureza das instituições, sobretudo quando, no mesmo acórdão, fica especificado que as votações dos projetos serão nominais. No sistema de arbítrio e pressões do Executivo sobre o Congresso, só a votação secreta garante a inteira independência dos congressistas."

Justificando e defendendo a proposição do Executivo, o Líder do Governo na Câmara, Deputado **Pedro Aleixo**, apresentou perante o Congresso Nacional ⁽¹¹⁾ a seguinte argumentação:

"A Constituição de 1946 não conhece o cargo de vice-prefeito, nem o de vice-governador; a Constituição de 1946 não conheceu a hipótese de pretender um governador de Estado, como governador, eleger-se deputado ou senador por outro Estado; a Constituição de 1946 não conhece o caso de um prefeito poder conservar-se no cargo e ser candi-

dato a Deputado Estadual, a Deputado Federal ou a Senador; a Constituição de 1946 não conhece numerosos outros casos brodantes de influência de cargo ou função para perturbar a lisura e a probidade dos pleitos. Por isso, sem dúvida, o Tribunal Superior Eleitoral, ao apresentar um trabalho sobre a reforma do Código Eleitoral, tomou a

(10) Vide "Correio da Manhã" de 19 e 27 de maio de 1965.

(11) D. C. N., de 2 de junho de 1965, pág. 381.

iniciativa de sugerir ao Governo uma emenda constitucional que permitisse a modificação dos critérios das incompatibilidades eleitorais. A origem da sugestão é a mais alta e a menos suspeita, e não acredito que aqueles que se debruçam sobre o assunto para estudá-lo possam realmente deixar de reconhecer imprescindível que tiremos dos estreitos limites das normas constitucionais, com resguardos que assegurem votação fora da ocasionalidade, da eventualidade, o quadro de inelegibilidades, para que a matéria tenha efetivamente aquela ductibilidade que o interesse da pureza dos pleitos está reclamando.

(...) Estaremos nós em situação de inferioridade com relação à França, na qual conhecemos uma longa lista de inelegibilidades estabelecidas numa lei ordinária? Será o caso das inelegibilidades estabelecidas nos diversos países, até mesmo no regime soviético, tantas

vêzes invocado como devendo ser objetivo ou modelo a ser atingido, a fim de serem escolhidos os candidatos? No processo pelo qual são escolhidos, não encontramos o processo de seleção, para impedir mesmo pela quase unanimidade dos representantes que possam ser disputantes de votos aqueles que tenham capacidade de influir numa distorção?

Ninguém ignora isto, de modo que não somos retardados, atrasados, quando nos propomos a sustentar o seguinte: haver votação de uma emenda constitucional que indicará novos casos de inelegibilidade. Esses casos impõem-se à consideração de quantos examinarem o assunto. A emenda vem corrigir vícios e defeitos de toda ordem. Criar-se-ão conceitos que poderão impedir, amanhã, a indicação de novos casos de inelegibilidade, de tal sorte que, uma vez segundo esses conceitos, não ponhamos em risco a liberdade de quem quer que seja."

O *Jornal do Brasil*, em editorial de 3 de junho de 1965, enaltecia o projeto e a sua aprovação pelo Congresso, nos seguintes termos:

"Ainda bem que o Congresso Nacional oferece, neste momento, uma lição política ao Brasil: já foi aprovada uma vez a Emenda Constitucional que desloca para a legislação ordinária a faculdade de definir inelegibilidades, o que dará flexibilidade à matéria e situará a Constituição em plano mais

alto e inatingível. Os números que expressam o resultado da votação — inclusive o repúdio à emenda que pretendia encaminhar a revisão das penas impostas pelo Ato Institucional — são a linguagem de um Brasil que se renova lenta e irreversivelmente."

III — LEI DE INELEGIBILIDADES DE 1965

Através da Mensagem n.º 432/65 ⁽¹²⁾, enviava o Poder Executivo ao Congresso Nacional o projeto de norma jurídica destinado a estabelecer novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

PROJETO
N.º 2.956, DE 1965 ⁽¹³⁾

Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

(A Comissão de Constituição e Justiça)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Além dos que estejam compreendidos nos casos previstos nos artigos

138, 139 e 140 da Constituição Federal, com as modificações das Emendas Constitucionais números 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 ou associação cujo programa ou ação contrarie o regime de-

(12) Publicada no D. C. N. (Seção I) de 23 de junho de 1965 — pág. 4.760 e seguintes.

(13) Na Câmara dos Deputados.

- mocrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (artigo 141, § 13, da Constituição Federal);
- b) os que, pública ou ostensivamente, façam parte, ou sejam adeptos, de partidos políticos cujo registro tenha sido cassado com fundamento no artigo 141, § 13, da Constituição Federal (Lei n.º 2.250, artigo 58);
- c) os que integram os quadros de associações ou partidos políticos vinculados, pelo programa ou pela ação, a partidos ou governos estrangeiros;
- d) os que hajam cometido, em detrimento do regime representativo, abuso no exercício dos direitos concernentes à livre manifestação do pensamento, ao uso da propriedade, liberdade de associação, de reunião, de consciência e de crença;
- e) os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do artigo 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 perderem os mandatos em virtude do disposto no artigo 43, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal;
- h) os que tenham sido, por atos de subversão ou de improbidade na administração pública ou particular, destituídos de cargo, função ou emprego, por sentença judiciária ou mediante inquérito administrativo processado regularmente e no qual se lhes tenha assegurado ampla defesa;
- i) os que, nos cargos previstos em lei, forem declarados indignos do oficialato ou com êle incompatíveis (artigo 182, § 2.º, da Constituição Federal);
- j) os que, nos casos determinados em lei, tenham sido privados, por sentença judiciária proferida no curso do processo eleitoral, do direito à elegibilidade;
- l) os que, por abusos do poder econômico, por atos de corrupção ou por influência no exercício de cargo ou função, tenham comprometido ou comprometam, por si ou por intermédio de outrem, a lisura e a normalidade dos pleitos eleitorais;
- m) os que tenham exercido, até três meses antes da eleição, cargo ou função de direção nas empresas públicas, nas entidades paraestatais, nas empresas concessionárias de serviço público, ou em organizações da União, ou em sujeitas ao seu controle;
- n) os que, dentro dos três meses anteriores ao pleito, hajam ocupado postos de direção nas empresas de que tratam os artigos 3.º e 5.º da Lei número 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 opera, no País, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do artigo 5.º da lei citada na letra anterior, se, até 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 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 apêlo à poupança e ao crédito;
- r) os que hajam dirigido, dentro dos 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 contrôle da União;
- s) até três meses depois de cessadas as funções, os magistrados federais, os membros do Tribunal de Contas da União, os Chefes das Casas Civil e Militar da Presidência da República e os Prefeitos das Capitais dos Estados;

II — para Governador e Vice-Governador:

- a) os membros das Assembléias Legislativas que, nos termos das Constituições Estaduais, tenham perdido os mandatos;
- b) até três meses depois de cessadas as funções, os membros dos Tribunais de Contas Estaduais, 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 apêlo à poupança e ao crédito;

- c) os que tenham exercido, até três meses antes da eleição, cargo ou função de direção nas empresas públicas, nas entidades paraestatais, nas empresas concessionárias de serviço público, ou em organizações do Estado ou sujeitas ao seu contrôle;
- d) no que lhes fôr aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se referem as letras a a s do número I dêste artigo;

III — para Prefeito e Vice-Prefeito:

- a) até três meses antes da eleição, os presidentes, superintendentes e diretores das empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades administrativas autônomas de âmbito municipal;
- b) os membros das Câmaras Municipais que, na conformidade da Constituição e das leis, hajam perdido os mandatos;
- c) no que lhes fôr aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se refere o número II dêste artigo;

IV — para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal:

as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando fôr o caso, em até três meses depois de cessadas definitivamente as funções;

V — para as Assembléias Legislativas:

as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando fôr o caso, em dois meses depois de cessadas definitivamente as funções;

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 três meses anteriores ao pleito, o haja substituído;
- b) até dois meses antes do pleito, as autoridades policiais com jurisdição no Município e as pessoas a que se refere a letra a do número III;
- c) as pessoas mencionadas na letra b do número III e, no que por identidade de situação lhes fôr aplicável, os inelegíveis a que se refere o número II.

§ 1.º — Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.

§ 2.º — Os prazos de desincompatibilização aqui previstos se ampliarão até a data do registro dos candidatos quando esse registro fôr feito antes do termo inicial daqueles prazos.

Art. 2.º — Prevalecerão pelo prazo de quatro anos, contados da data do ato, fato ou decisão que as determinar, as inelegibilidades previstas nas letras d e l do número I, letra a do número II e letra a do número III, salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior.

Art. 3.º — A reincidência nos casos mencionados nesta Lei permitirá nova arguição de inelegibilidade.

Art. 4.º — 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 — Excetua-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado ministérios militares.

Art. 5.º — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1966 os que exerceram cargo de Secretário de Estado de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa.

Art. 6.º — É da competência da Justiça Eleitoral o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade (artigo 119, número VI, da Constituição Federal).

§ 1.º — Caberá aos partidos políticos ou ao Ministério Público, a candidato con-

corrente e a titular de mandato eletivo, no prazo de cinco dias, contados da publicação do requerimento de registro do candidato, a iniciativa das arguições de inelegibilidade.

§ 2.º — A arguição de inelegibilidade, quando de iniciativa de partido político, candidato concorrente ou titular do mandato eletivo, será imediatamente reduzida a termo, assinado pelo argüente e por duas testemunhas, e, dentro de vinte e quatro horas, remetido ao Ministério Público.

§ 3.º — Verificada a procedência da arguição, à vista dos elementos de convicção, o Ministério Público apresentará, no prazo de três dias, impugnação ao registro do candidato. Se, porém, requerer o arquivamento da arguição, o juiz ou o tribunal, em caso de indeferimento, determinará o seguimento do processo.

§ 4.º — Da decisão que deferir o pedido de arquivamento caberá, sem efeito suspensivo, recurso que, interposto dentro de quarenta e oito horas, deverá ser, em igual prazo, remetido à superior instância, que o julgará no prazo de dez dias, contados da data de seu recebimento.

§ 5.º — A arguição de inelegibilidade, quando de iniciativa do Ministério Público, processar-se-á, desde logo, como impugnação.

Art. 7.º — Feita a impugnação ao registro do candidato, terá este, com a assistência de partido interessado, o prazo de três dias para contestá-la, podendo juntar documentos e requerer a produção de outras provas.

Art. 8.º — Decorrido o prazo para a contestação, o juiz ou tribunal marcará, em seguida, prazo não superior a 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. 9.º — Dentro de 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. 10 — Concluídos os autos dentro de vinte e quatro horas, o juiz ou tribunal terá o prazo de cinco dias para proferir a decisão.

Parágrafo único — O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova, independentes desta os fatos notórios (Código de Processo Civil, arts. 118 e 211).

Art. 11 — Da decisão, que julgar o candidato elegível ou inelegível, poderá ser interposto recurso, por petição fundamen-

tada, dentro de cinco dias, contados da data de sua publicação, ou intimação.

Art. 12 — Será de quinze dias o prazo para julgamento do recurso na instância superior.

Art. 13 — Declarada a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado, se já tiver sido feito. Será nulo o diploma, se já expedido.

Parágrafo único — Se o candidato já houver tomado posse, a decisão denegatória do registro importará perda do mandato, de pleno direito.

Art. 14 — 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. 15 — O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Art. 16 — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

MENSAGEM N.º 432/65, DO PODER EXECUTIVO

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Nos termos do art. 2.º, da Emenda Constitucional n.º 14, tenho a honra de apresentar a Vossas Excelências, acompanhado de exposição de motivos do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, o anexo projeto de lei que estabelece novos casos de inelegibilidades.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossas Excelências protestos de alta estima e distinta consideração. — a) **H. Castello Branco.**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N.º 976-B, DE 1965, DO MINISTRO DA JUSTIÇA

Em 22 de junho de 1965

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

A Emenda Constitucional n.º 14, recentemente promulgada, resultou do projeto proposto por Vossa Excelência, na base da sugestão feita pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral. Consistia a sugestão, hoje texto constitucional, em permitir-se à lei ordinária determinar casos de inelegibilidade, além dos que se enumeram na Constituição, antes exaustiva nesse particular.

2. Na Mensagem então dirigida ao Congresso Nacional, acentuava Vossa Excelência:

"Sente-se que fatores vários contribuem para desaconselhar a rígida fixação das inelegibilidades e incompatibilidades em texto constitucional exaustivo, que dificulta a adaptação dos casos às imposições das necessidades e às exigências do tempo. É que se procura combater o êxito crescente da influência da função pública e do poder econômico no processo eleitoral, e êsses males, ao lado da corrupção e das infiltrações subversivas da ordem democrática, comprometem cada vez mais o sistema representativo e exigem a plasticidade da lei comum para neutralizar as mil formas novas que vêm surgindo. Para se ter idéia desse descompasso, basta confrontar a longa enumeração constitucional com a realidade eleitoral mais recente. A expansão dos fins do Estado e a crescente concentração do poder econômico têm criado funções e situações muito mais capazes de influir nos pleitos eleitorais do que aquelas que vêm enumeradas no texto da Constituição. De outro lado, a radicalização das posições políticas se tem acentuado com tal força no mundo, que se torna aconselhável esteja o Poder Legislativo, em sua função ordinária e não apenas na de constituinte, em condições de prover aos casos que venham surgindo ao longo das experiências e das conveniências da vida pública.

Essas considerações — acrescentava a Mensagem — nos levam a acolher sugestão do egrégio Tribunal Superior Eleitoral. E o fazemos, não mediante a simples repetição do texto da primeira Constituição republicana, por demais sintética para esta hora, mas deixando na disposição constitucional nova as indicações necessárias para

orientar o legislador ordinário. Terá este liberdade de ação, mas as indicações antecipadamente consignadas no texto servirão para inspirá-lo e invocar-lhe a prudência."

3. Foi com esse objetivo que Vossa Excelência encaminhou o projeto de emenda, a qual, já agora promulgada, deve significar fator de fortalecimento do regime democrático e não risco que possa comprometê-lo. Embora aprovada em termos diferentes dos propostos, em substância o novo texto incorporado à Constituição visa aos mesmos fins, permitindo e mesmo reclamando, no art. 2.º, lei especial que dê o necessário desenvolvimento às indicações ali feitas.

É o projeto dessa lei que ora tenho a oportunidade de submeter a Vossa Excelência.

4. O projeto, com a mesma inspiração da emenda, não se dirige a indivíduos e pessoas, mas a situações que possam perturbar a genuína manifestação da vontade do corpo eleitoral, fonte do sistema representativo.

Não é fácil indentificar, impessoalmente, as situações perturbadoras. Se umas resultam automaticamente de leis, atos e decisões relativas a fatos comprovados, outras dependem de comprovação. De qualquer modo, porém, o que se impõe é desenvolver os intuítos da emenda, que se resumem na defesa da democracia e de sua prática leal. Para isso, a emenda previne quanto aos princípios que as inelegibilidades visam a preservar, a saber:

- I — o regime democrático, definido no art. 141, § 13, da Constituição;
- II — a exação e probidade administrativas;
- III — a lisura e normalidade das eleições contra os abusos do poder econômico e da influência estatal.

Para prevenir essas perturbações, várias providências constitucionais e legais o Governo tem proposto e o Congresso Nacional tem aprovado. As inelegibilidades constituem mais uma dessas providências, aliás caracterizada como simples seqüência necessária da Emenda Constitucional n.º 14.

5. O drama das democracias modernas é que elas precisam defender-se e, nessa defesa, devem encontrar o justo equilíbrio

entre a eficiência, que as garante, e os excessos, que as comprometem.

Entre nós, veremos adiante como se operou esse movimento defensivo. Mas lembremos que isso vem ocorrendo mesmo entre as democracias mais consolidadas, onde a Constituição e as leis cuidam sempre de proteger o regime instituído, pondo a tônica dessa proteção especialmente nas severas restrições às forças que motivaram a transformação institucional.

6. Exemplo disso é a Lei italiana n.º 645, de 20 de junho de 1952, que, com base no art. XII das Disposições Transitórias da Constituição, trata com rigor as novas formas de reorganização do partido fascista, mencionando os sinais exteriores, os fatos indicativos e o comportamento sintomático que permitem presumir a ocorrência da reorganização.

Seguindo essa linha e, por outro lado, prevenindo o arbítrio que daí poderia resultar, o Senado italiano, em face de projeto de lei dissolutório do Movimento Social Italiano (M.S.I.) por suas características neofascistas, entendeu que a competência para avaliar a legitimidade de partido político não deve ser deferida a um órgão político, mas seria oportuno atribuí-la à Corte Costituzionale, órgão adequado para a matéria (F. Pergolesi, "Diritto Costituzionale", 1963, Vol. II, págs. 363/366).

É a maneira de se defender o regime instituído, sem risco para os direitos civicos.

7. A Constituição da República Federal da Alemanha tem os mesmos cuidados. O art. 18 atribui ao Tribunal Constitucional Federal competência para declarar que perde os direitos fundamentais "quem, para combater o regime fundamental da liberdade e da democracia, abuse dos citados direitos"; e o art. 21, alínea 2, dispõe: "Os partidos que, por seus programas ou pela atitude de seus membros, tendam a atingir a ordem constitucional liberal e democrática ou a eliminar ou pôr em risco a República Federal da Alemanha, são inconstitucionais. Sobre a inconstitucionalidade decidirá o Tribunal Constitucional Federal."

8. Esses textos têm sido esclarecidos pela sua aplicação à vida pública alemã. Pelo menos em duas oportunidades o Tribunal Constitucional Federal os examinou, reconhecendo, concretamente, a existência de partidos inconstitucionais e, portanto, incompatíveis com a ordem democrática instituída pela lei fundamental. Numa das vezes, em decisão de 1952, proclamou a in-

constitucionalidade do Partido Socialista Alemão (SRP), que arremetia os remanescentes do nacional-socialismo. Na outra, em 1956, reconheceu que o Partido Comunista Alemão (KPD) também era uma organização política inconstitucional.

Em ambas as decisões, o Tribunal Constitucional Federal assinalou o grau de periculosidade representado pelos partidos antidemocráticos. Daí reconhecer a necessidade de limitar a atividade ou de remover da vida pública os movimentos que soblapam as bases fundamentais da convivência democrática. Admitiu o Tribunal que essa exigência pode estar em contraste com os princípios liberais. Todavia, entendeu que o moderno constituinte democrático não pode consentir na participação responsável e juridicamente garantida, para formação da vontade estatal, de grupos que rejeitam e combatem os valores constitucionais fundamentais, prejudicando o funcionamento do sistema institucional, para destruí-lo. Isso explica a tendência, atualmente difundida nos ordenamentos democráticos, de intervir com disposições constitucionais gerais ou leis ordinárias especiais, a fim de impedir a atividade dos partidos inconstitucionais.

Nessa linha, os julgados do Tribunal Constitucional alemão procuram caracterizar o comportamento inconstitucional: "A difamação metódica de um sistema de governo; o vilipêndio e o incitamento ao desprezo do ordenamento constitucional, quando se tornam característica constante da polémica política de um partido, denunciam o seu propósito de destruir as bases psicológicas da confiança popular no sistema vigente. Em tal caso, o ataque não é dirigido somente contra os eventuais detentores do poder, mas contra o complexo institucional e o sistema de valores que nele se encarna. Não é possível que um partido, que ostensivamente promove semelhante campanha desmoralizadora do ordenamento existente, seja considerado como fator de integração do Estado e participe da formação da vontade estatal. O partido fundamentalmente reformista deve ser livre para criticar o ordenamento existente e deve reunir as condições do acesso às massas, por intermédio da propaganda das idéias reformistas. Mas, no seu comportamento, deve ser sempre identificado o consciente trabalho de um partido político no âmbito da democracia liberal. Portanto, deve respeitar o ordenamento constitucional consagrado pelo povo em eleições livres; reconhecer os valores nele incorporados como limitações gerais da atividade política e os outros partidos como le-

gítimos concorrentes" (Cf. "Giurisprudenza Costituzionale", 1958, fasc. 1/2, páginas 442/454).

9. Se passarmos das modernas Constituições democráticas européias para a velha Constituição norte-americana, sempre invocada entre nós, veremos que os cuidados são idênticos, mesmo sem acréscimos à Constituição de 1787. A Suprema Corte tem examinado freqüentemente casos concretos em que se confrontam as regras da legislação ordinária com as cláusulas constitucionais do *due process of law* e da *equal protection of the law*. É o que explica a ocorrência de julgados liberais, como se deu no caso "Yates", v. *United States*, em 1957 (Cf. Rocco J. Trasolini, "American Constitutional Law", 1959, págs. 471/480).

10. Três diplomas legais se destacam no controle da atividade subversiva: *Smith Act*, de 1940; *Internal Security Act*, de 1950, e *Communist Control Act*, de 1954.

A primeira dessas leis foi elaborada para reprimir, no período da Segunda Guerra Mundial, atividades nazistas e outras de caráter insurrecional, para destruir o Governo dos Estados Unidos. A Suprema Corte, na aplicação da lei contra membros do Partido Comunista norte-americano, e à luz da regra do "clear and present danger", deu pela sua constitucionalidade no caso *Reouis v. United States* (op. cit., págs. 439/453).

A segunda lei surgiu no período da "guerra fria" e procurou aplacar o sentimento de insegurança revelado pela opinião pública.

A terceira desenvolve a legislação anterior e é mais direta na contenção da atividade comunista, tendo obtido aprovação unânime da Câmara dos Representantes e do Senado dos Estados Unidos.

Tôdas elas, porém, como resulta da organização fundamental norte-americana, ficam sujeitas, nas suas aplicações, ao controle judiciário.

11. Pode-se, pois, concluir que, segundo os mais civilizados exemplos, há, hoje, uma preocupação de se proteger o regime instituído, através da Constituição e das leis, ao mesmo tempo que se cuida de garantir os cidadãos contra os excessos e os arbítrios a que poderia levar a idéia de proteção; e este último resultado se obtém por meio do controle judiciário, contensor das demasias que poderiam resultar das simples decisões administrativas ou das maiorias ocasionais, mais envolvidas pelas paixões das idéias ou dos interesses.

12. Nesse rumo tem sido a evolução do nosso direito.

A Constituição de 1946, antes mesmo dos exemplos que se repetiram no direito constitucional de outros povos, vedou, no art. 141, § 13, "a organização, o registro ou o 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".

A eficiência dessa proibição foi dada pelo Código Eleitoral de 1950, cujo art. 143 determinou o cancelamento do registro de partido incompatível com o regime democrático. E, no plano da lei ordinária, em desenvolvimento da vedação constitucional e a despeito das impugnações levantadas, permitiu-se negar o registro a candidatos que, pública ou ostensivamente, façam parte ou sejam adeptos de partido político cujo registro tenha sido cassado com fundamento naquele dispositivo constitucional (Lei n.º 2.550, de 25 de julho de 1955, art. 58). Essa norma, reproduzida no projeto do Código Eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, foi agora aprovada pela Câmara dos Deputados e encontra-se em exame no Senado Federal.

Na aplicação dos textos, o controle judiciário se exerceu, como se pode ver das decisões do Supremo Tribunal Federal no Recurso Eleitoral n.º 12.369; no Mandado de Segurança n.º 900, em que a Corte Suprema, unânimemente, negou a medida contra a cassação dos mandatos dos deputados do Partido Comunista; no Mandado de Segurança n.º 896, impetrado pelo ex-Senador Luiz Carlos Prestes contra ato da Mesa do Senado que declarara extinto o seu mandato (Cf. Ministro Edgard Costa, "Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal", III, páginas 25-44; 45-77; 77-96).

13. A Emenda Constitucional n.º 14 foi promulgada na linha dessa evolução. Em obediência a ela, cuida-se agora na elaboração da lei ordinária que lhe dê o necessário desenvolvimento, dentro dos quadros por ela previstos.

É o projeto dessa lei que o Ministério da Justiça e Negócios Interiores tem a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência.

14. Uma lei desse gênero é necessariamente delicada, porque há de ser impessoal, como é da índole das leis, e ao mesmo tempo há de se preocupar em prever as hipóteses que a emenda constitucional teve em mira, no seu intuito e no seu alcance.

As inspirações tanto da lei quanto da emenda são as mesmas. Através das inelegibilidades, procura-se defender a democracia, e, portanto, o regime representativo inerente a ela em nossa ordem constitucional, contra os fatores que as possam perturbar.

Ora, esses fatores consistem, sobretudo, na subversão e na corrupção, esta resultante principalmente dos abusos do poder do Estado, no exercício indevido da função pública, e do poder econômico, através de seu emprego ilegítimo no processo eleitoral.

15. De outro lado, esses mesmos fatores constituíram motivações da Revolução, e é natural que sejam também a tônica da legislação revolucionária, preocupada, em benefício da estabilidade democrática, em neutralizar aquelas causas. É esse um fenômeno natural em toda transformação, para que esta se complete segundo as inspirações que a determinaram, e se restabeleçam as condições de convivência democrática, antes perturbadas pela situação causadora do movimento desfechado. É o que demonstram os exemplos de outros povos, há pouco citados, e o que resulta dos movimentos da nossa história política, que não precisamos recordar.

Estamos, assim, muito distantes dos ateados de ideologia, que não teriam cabimento, por antidemocráticos. Apenas se procura evitar que, de dentro da cidade democrática, os seus inimigos trabalhem na erosão, ajudando os que a atacam de fora.

16. Por isso, como de comêço dissemos, o projeto visa a situações e não a pessoas, e afasta os riscos de precipitação e arbitrariedade das decisões na área puramente política ou administrativa, substituindo-a pela competência judiciária, afeita aos julgamentos refletidos e onde se presume o clima de isenção e serenidade propício à moderação e à justiça.

Para esse efeito se estabeleceu um processo rápido mas garantidor dos direitos em causa.

17. Em alguns casos, apenas se deu consequência natural a decisões tomadas pelo poder revolucionário. Sem essa providência de conjuntura, não só se neutralizaria os efeitos daquelas decisões, mas ainda se estaria, em última análise, permitindo, por via oblíqua, revisões consideradas inoportunas nesta hora. Ainda assim, determinouse para as inelegibilidades desse gênero a duração de quatro anos, a contar dos atos que lhes deram causa.

Fora daí, procurou-se impedir que se aproveitem dos frutos do seu comporta-

mento antidemocrático aquêles que abusem, de maneira perturbadora para o pleito eleitoral, da influência oficial ou do poder econômico. Quanto ao mais, as providências consignadas no projeto significam apenas, para os candidatos, opções necessárias, já consignadas na Constituição vigente e que muito pouco desenvolvem o que está consignado na Emenda Constitucional número 14.

18. O projeto, como se vê de sua leitura, distingue, perfeitamente, entre oposição ao Governo e oposição ao regime. Esta última é que êle procura evitar, para que não se confundam oposição e insurreição, liberdade política e manipulações subversivas, através da estratégia do envolvimento, expressamente recomendada, recentemente, pelo XX Congresso do Partido Comunista soviético, ou mediante os surtos fascistas que ainda ameaçam, sob disfarces mais modestos, o mundo moderno, a despeito da derrota sofrida na II Grande Guerra.

A oposição ao Governo, porém, o projeto não a prejudica, e, antes, a fortalece pela eliminação, nos pleitos de influências oficiais que até aqui têm prevalecido de modo perturbador. Na base do projeto está o pensamento orientador de ser a oposição ao Governo um dado essencial ao funcionamento do regime democrático. O sistema representativo moderno proveio da luta entre governo e oposição parlamentar, em que esta exprime o princípio de liberdade política. Sua existência é elemento discriminante para identificar o regime democrático, como sua ausência constitui nota típica do regime totalitário, em qualquer período da História e sob qualquer colorido ideológico com que se apresente.

Por isso, na fórmula de Kelsen, a democracia é compromisso entre maioria e minoria, e esta há de estar sempre presente, como contraste imprescindível, no centro da elaboração das decisões majoritárias. Também, por isso, não suportam êsse contraste os regimes totalitários. Um de seus

mais abalizados teóricos, Andrei Vyshinsky, em discurso pronunciado em Paris, em 1945, doutrinou que, uma vez captado o pronunciamento popular nas eleições, não existe qualquer motivo para se ouvir a oposição e as opiniões minoritárias. A palavra foi conferida à maioria, sem reservas, e a minoria deve desaparecer (Cf. Laubadère, "Cours de Droit Constitutionnel", 1951-1952, pág. 155).

19. A tendência do projeto, ao contrário, é promover, sem as distorções da influência estatal e do poder econômico que o têm perturbado, o surgimento das urnas de minorias valiosas e atuantes, capazes de serem o contraste necessário das decisões majoritárias e de virem a constituir, elas próprias, maioria amanhã. Nesse sentido, o projeto se relaciona com outras providências que o Governo tem tido a iniciativa de encaminhar ao Congresso.

A nota de conjuntura, que nêle se possa observar, não é senão o inevitável tributo para que a Revolução se implante e chegue ao seu destino, como movimento irreversível para desviar o País do caos em que já entrava. Não é uma opção gratuita, mas uma imposição da realidade. Nem seria razoável, como às vezes se pretende, que a Revolução se detivesse em seu curso para apagar os seus traços e rever antes da hora os efeitos dos atos e decisões que praticou e tomou, por imperativo de seu dever e em benefício de sua finalidade.

Essa finalidade é eliminar distorções e evitar desvios que vinham comprometendo a democracia brasileira, para que ela encontre os seus verdadeiros caminhos de liberdade e de justiça.

20. Cumpre agradecer, ao final, as valiosas contribuições que foram dadas aos trabalhos dêste projeto, com superioridade, desinteresse e compreensão.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de profundo respeito. — **Milton Campos**, Ministro da Justiça e Negócios Interiores. (14)

Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em 1.º de julho de 1965, foram apresentados os votos, em separado, dos Srs. **Dnar Mendes**, **Chagas Rodrigues**, **José Maria Ribeiro**, **Noronha Filho**, **Manuel Barbuda**, **José Barbosa**, **Humberto El-Jaick**, **Matheus Schmidt** e **Jorge Said Cury** (15).

São os seguintes os seus textos:

VOTO EM SEPARADO

O Projeto n.º 2.956/65, originário da Mensagem n.º 436/65, do Poder Executivo, esta-

belece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

(14) A legislação citada na Exposição de Motivos do Sr. Ministro da Justiça é encontrada ao final dêste trabalho.

(15) Vide D. C. N. — Seção I — de 3 de julho de 1965, pág. 5.289 e seguintes.

A exposição de motivos do ilustre Ministro da Justiça, Professor Milton Campos, consagrado mestre do Direito Constitucional, é uma página erudita e esclarecedora dos objetivos e inspirações democráticas do projeto, ora em exame nesta Comissão de Constituição e Justiça.

Salienta o ilustre Ministro com muita propriedade que:

"Não é fácil identificar, impessoalmente, as situações perturbadoras da genuína manifestação da vontade do corpo eleitoral — fonte do sistema representativo. Se umas resultam automaticamente de leis, atos e decisões relativas a fatos comprovados, outras dependem de comprovação. De qualquer modo, porém, o que se impõe é desenvolver os intuítos da emenda, que se resumem na defesa da democracia e de sua prática leal. Para isso, a emenda previne quanto aos princípios que as ilegibilidades visou a preservar, a saber:

- I — o regime democrático, definido no art. 141, § 13, da Constituição;
- II — a exação e proibidade administrativas;
- III — a lisura e normalidade das eleições contra os abusos do poder econômico e da influência estatal.

O drama das democracias modernas é que elas precisam defender-se, e, nessa defesa, devem encontrar o justo equilíbrio entre a eficiência, que as garante, e os excessos, que as comprometem."

Perfeitamente sintonizadas com esse pensamento, desenvolvido em lapidares conceitos, estão as legislações e decisões citadas na exposição e muitas outras que têm sido adotadas pelos países democráticos do mundo ocidental.

Apesar de ter divergido em algumas oportunidades do ilustre Presidente Castello Branco, como no caso da realização das eleições, no corrente ano, julguei acertadas as suas palavras pronunciadas em Belém, quando afirmou que a operação eleitoral não é simplesmente votar, contar os votos e diplomar os eleitos e empossá-los.

Se fôssemos admitir mecânicamente estes atos, teríamos que concordar e reconhecer como democráticas as eleições que se realizam na União Soviética e em outros países que seguem o mesmo regime.

Quando se analisa e se examina um regime político, não se pode perder de vista a

legitimidade democrática — pressuposto essencial para a não-configuração e caracterização.

Recorro, à falta de autoridade própria, aos ensinamentos do Professor Maurice Duverger:

"A noção de "legitimidade" é assim uma das chaves do problema do poder. Em dado grupo social, a maior parte dos homens acredita que o poder deve ter uma certa natureza, repousar sobre certos princípios, revestir uma certa forma, fundar-se sobre uma certa origem: é legítimo o poder que corresponde a essa crença dominante. O poder legítimo não tem necessidade de força para se fazer obedecer. A força só intervém nos casos-limites, contra os desajustados sociais, os minoritários.

Se a legitimidade é sólida, o poder pode ser suave e moderado. Sós, os regimes legítimos podem ser fracos. Porque, se a legitimidade desaparece, o poder não é mais sustentado senão por seus elementos materiais.

Se, em um Estado ou grupo social qualquer, desaparecer o acôrdo sobre um tipo de legitimidade, estaremos em situação revolucionária: o poder torna-se contestado e se desmorona, a menos que os seus titulares empreguem efetivamente a coação para se fazerem obedecer" (Ciência Política — Teoria e Método, pág. 15, trad. da ed. franc. — de 1962 — Méthodes de la Science Politique).

Não foi, também, sem razão que Guglielmo Ferrero, no *Pouvoir — Les Génies Invisibles de La Cité*, afirmou que:

"As lutas pelo poder ocupam lugar tão grande na história por uma razão mais profunda que o desejo de melhorar o Estado: por causa de certas forças que operam no interior das sociedades humanas e as impedem de cristalizar-se em uma forma definitiva. Essas forças são os princípios da legitimidade ou os Gênios da Cidade. Cada princípio da legitimidade fixa certo número de regras para aquisição e para o exercício do poder: o contrato subentendido estabelece por essas regras e pelo compromisso recíproco que, enquanto o poder for adquirido e exercido pelos que mandam de acôrdo com as regras, os súditos obedecerão. Cada princípio de legitimidade comporta, por consequência, desde que é aceito ativa e passivamente, um compromisso de obedecer, condicionado pela observância de

certas regras, verdadeiro contrato. Desde que uma das duas partes deixa de respeitá-lo, o princípio da legitimidade perde a sua força, e já não assegura nem o Poder nem os súditos. Os quatro princípios da legitimidade — o eletivo e o hereditário, o aristomonárquico e o democrático — entremisturaram-se, através dos séculos, combatendo-se ou colaborando uns com os outros." (páginas 27-53)

A defesa da democracia contra atos e fatos que a desfiguram, a enfraquecem, a desvirtuam na sua essência, no seu exercício diário é um imperativo de sua própria sobrevivência. Dentre estas práticas deformadoras do regime desejo dar um desenvolvimento maior neste voto ao abuso do poder econômico e à legislação a seu respeito.

Nas eleições em nosso País os gastos eleitorais aumentam em cada pleito, impondo-se uma legislação que o impeça, que o coíba.

Devemos salientar que a legislação mais perfeita e minuciosa sobre os gastos eleitorais é a dos Estados Unidos, quer a originária do poder federal, quer a referente aos quarenta e oito Estados da Federação. Ao tratar dos gastos eleitorais, devemos recordar as observações de Louise Orveacker, em *Money in Election*, New York, 1932, pág. 7:

"O financiamento das eleições em uma democracia é um problema cuja importância cresce constantemente. São muitos que começam a se perguntar se os atuais métodos de obtenção e inversão dos fundos eleitorais não travam as rodas de nosso cuidadosamente construído mecanismo de controle popular, e se a democracia não marcha inevitavelmente para a plutocracia."

Em 1922, o Senado norte-americano repudiava enérgicamente a inversão de... 195.000 dólares em uma campanha prévia a uma eleição primária, como "contrária à política correta, nociva à honra e à dignidade do Senado e perigosa para a subsistência de um governo livre" (*Congressional Record*, t. 62, pág. 1.115).

Nos Estados Unidos a prática corruptiva eleitoral abrange em acepção ampla assuntos como o voto ilegal, o suborno, a intimidação, a influência indevida; em resumo, todas as modalidades de atos fraudulentos e de corrupção vinculados à liberdade eleitoral.

É assim que o prof. Earl R. Silkes, em sua obra *State and federal corrupt practices legislation*, estuda com toda amplitude,

além das finanças eleitorais, a intimidação, a fraude e a regulamentação da publicidade eleitoral.

Já Robert C. Brooks, em *Political Parties and Electoral Problems*, New York, 1933, pág. 335, salienta que as leis em matéria de contribuição e gastos eleitorais devem atingir a quatro finalidades: publicidade das contribuições e gastos eleitorais, proibição ou limitação das contribuições de tal caráter, definição das formas legítimas ou ilegítimas de tais gastos e limitação da soma a gastar-se.

Os critérios ao examinar-se o problema são vários, mas o indiscutível é que toda a legislação norte-americana persegue nitidamente um objetivo que Joseph Huchinson, em *Corrupt practices acts*, expressou com muita felicidade: "É necessário que cada votante atue não só com liberdade, senão também protegido, ao exercitar-se sua própria liberdade contra motivos impróprios."

A legislação norte-americana é numerosa sobre o assunto, tendo-se iniciado em 1890 no Estado de Nova Iorque, e já no fim do século passado eram dezessete os Estados que haviam sancionado leis sobre a matéria. Sem embargo, mostra-nos Linhares Quintana, que tão bem estudou o problema sobre os vários ângulos, que somente em 1906 é que o movimento alcançou uma importância real e efetiva, quando Perry Belmont, Tesoureiro do Comitê Nacional Democrata, publicou na "North American Review" um artigo sobre publicidade dos gastos eleitorais, no qual mencionava as consideráveis doações que efetuavam as grandes empresas para custear campanhas eleitorais.

A primeira lei de caráter federal data de 1907. Posteriormente, o Congresso aprovou leis sobre o assunto em 1909, 1910, 1911, 1912, 1918, 1925, 1939 e 1940.

Não vou nesse parecer fazer o resumo de cada lei, de seus dispositivos. Mas seu estudo constitui um repositório de grande utilidade para o equacionamento do problema entre nós, suas dificuldades, as cautelas que devem ser adotadas, a publicidade dos gastos eleitorais, a limitação destes gastos, enfim um sem número de regras, de penas e proibições, procurando elevar o nível ético das administrações, das eleições e dos legisladores, que na América, em determinada época, eram comprados como se fôsem gado, pelas ferrovias, e corrompendo o Congresso por atacado.

São oportunas, na época em que vivemos, as palavras de esperança e de fé do Sena-

dor Paul H. Douglas, no final de seu livro "Ethics in Government":

"Mais importante do que os aperfeiçoamentos institucionais que sugeri é a nossa necessidade de uma série mais profunda de valores morais. A erva má da carne sufoca as flores do espírito. Todavia a luz dentro de nós nunca se apaga completamente. Sentimo-nos sem valor, sentimos que de alguma forma perdemos o nosso destino; e um desejo de melhorar agita-se dentro de nós.

As falhas que vemos no governo são com demasiada frequência o reflexo de nossas próprias falhas morais. Tudo isso pode descer sobre nós e, se isto acontecer, não apenas ajudaremos a reformar o governo, como também a nós mesmos. Se o fizermos, o poder regenerativo da democracia e do espírito humano terá conquistado outra grande vitória na contínua luta moral que se trava dentro de cada um de nós e dentro da sociedade." (pág. 96)

Depois destas considerações, em face de um projeto que, pela primeira vez, procura legislar a respeito de um assunto da maior importância para a legitimidade democrática, muito embora debilmente, prosiguierei, no seu exame, no voto em que procuro focalizá-lo da maneira isenta e com objetivo de ajudar a melhorar a nossa legislação de tão altos propósitos éticos.

O projeto contém várias falhas, e adota critérios diferentes, ressalvando condições individuais e pessoais, que não me parece nem legal, nem moralizador, pois o caráter da lei é a generalidade.

Assim o art. 4.º declara que: São inelegíveis até 31 de dezembro os Ministros de Estado que serviram em qualquer período compreendido entre 23 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964; e no seu parágrafo único dispõe: Excetuam-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado Ministérios militares.

Não concordo com o parágrafo único e nesta minha atitude não vai nenhum vislumbre de caráter pessoal contra os beneficiários da medida excepcional, mas sim porque considero-o inconstitucional e injurídico e injusto, para os demais atingidos pelo artigo, ofendendo o princípio da igualdade de todos perante a lei e o princípio da generalidade da lei. Desde Aristóteles, na sua "Política", vemos inscrito o princípio de que "a lei sempre dispõe por via geral e não para os casos acidentais ou particulares". Papiniano (frag. 1, Digesto de legibus, I, 3) assim define a lei: *Lex est commune praeceptum*. Celso (Digesto, frag.

4, mesmo título) declara que as leis não se estabelecem com o fim de reger o casual, acidental ou fortuito: *Lex his quae forte uno oblique casu accidere possunt, jura non constituuntur* e Ulpiano (frag. 8, mesmo título): *Jura non in singulas personas, sed generalite constituuntur*.

Ouçamos mais autores:

Gaston Jèze define a lei: "L'acte législatif par le quel est formulée une règle de droit générale, impersonnelle" (Principes Généraux de Droit Administratif, pág. 56).

Esmein a define igualmente: "une règle imperative ou prohibitive posée par le souverain qui statue non dans un intérêt particulier, mais dans un intérêt commun, non à l'égard d'un individu isolé, mais à l'égard de tous pour l'avenir et à toujours" (Droit Constitutionnel, vol. 1.º, pág. 22).

Henri de Page, em seu Direito Civil, assim se exprime:

"Não se concebe uma lei que veja tão-somente alguns indivíduos, com exclusão de outros que se encontram na mesma situação, ou que só estatuem para um ato ou contrato determinado. Tais leis não seriam, em verdade, leis, mas medidas arbitrárias, destituídas de qualquer valor obrigatório, não obstante a forma de que se revestem. Todas as medidas que se originam do Poder Legislativo e que só se referem a um caso particular não são leis, em sentido próprio. São atos administrativos, atos de alta administração, não são leis ordinárias. A lei *stricto sensu*, a lei no sentido ordinário da palavra, é uma medida de ordem geral, permanente e destinada a reger as relações de todos os cidadãos ou de toda uma categoria deles (Droit Civil, Belge, 1933, Vol. 1.º, número 174)."

O Professor Francisco Campos, em trabalho publicado na Revista Direito Administrativo, vol. X, pág. 408 — "Igualdade de Todos Perante a Lei em face da Constituição de 1946", afirma:

"O conceito da lei, seja ele qual fôr, é, efetivamente, um conceito fundamental. O conceito da lei, em tal tipo ou sistema de Constituição, não pode deixar de ser conceito de lei como regra geral ou abstrata, ou a vedação, ainda que implícita, ao Poder Legislativo de editar, para a esfera reservada à liberdade ou aos direitos individuais, medidas que não sejam concebidas em termos gerais, ou que tenham como objeto, ao invés de uma classe ou de uma ordem de relações, casos concretos particulares e determinados. Ou, em

outras palavras, a lei não poderá regular para um só caso ou para um só indivíduo o que neste é comum com outros casos ou outros indivíduos. De outra maneira, a declaração de direitos seria apenas um discurso, sem qualquer alcance de ordem prática, e o seu enunciado na Constituição destoaria, de maneira evidente, da gravidade própria de um documento de tal natureza.

De que valeria, com efeito, a declaração de direitos, se ao Poder Legislativo continuasse reservada a faculdade de intervir, mediante decisões ou ordens concretas, na esfera da liberdade individual, modificando o estatuto jurídico, pessoal ou patrimonial dos indivíduos, por força de critérios parciais, ocasionais ou acidentais, ou com aplicação restrita a alguns casos ou a algumas pessoas, estabelecendo, assim, discriminações onde o que a Constituição entendeu garantir foi, precisamente, a ausência de discriminação?"

E continua o Professor Francisco Campos:

"A garantia das garantias, ou a garantia sem a qual as garantias enunciadas na Constituição constituiriam meras frivolidades, que não mereceriam que ninguém dotado de algum senso-comum com elas se ocupasse, ainda que de passagem, é, precisamente, o fato de que a lei não poderá discriminar, entre indivíduos, circunstâncias ou estados de coisas, entre os quais não haja diferenças substanciais, quanto ao ponto que o legislador tomou como objeto da regulamentação geral.

A comunhão nos riscos, a igualdade quanto à sua incidência, ou o fato de os indivíduos se segurarem mutuamente contra os riscos do poder, isto, e tão-somente isto, é que exclui o arbítrio no exercício da autoridade, a discriminação nas medidas, a faculdade de excetuar o que não é excepcional, ou singular, ou de onerar a uns mais do que a outros, de a algum ou a alguns proibir o que, em idêntica situação, se permite a outro ou a outros, de valer-se, finalmente, mediante a sua exclusão dos rigores de uma determinada medida, da cumplicidade passiva da maioria com um regime de preterição, injusta ou desigualdade, a que o legislador entendesse de submeter a minoria, ou um grupo ou uma fração da coletividade.

Assim, é inevitável a conclusão de que o conceito da lei como sendo tão-somente o ato do Poder Legislativo que

dispõe por via geral ou para um número indeterminado de casos, ou para todos os casos em que se realiza o estado de fato por ela tomado como base ou como critério para definir a compreensão ou a extensão dos seus preceitos, resulta de nosso sistema constitucional, particularmente por força dos termos em que a Constituição declara os direitos ou as garantias individuais."

Já o velho Cooley, que, talvez, a ênfase da moda, de cuja influência não estão imunes ainda os mais soberbos constitucionalistas, considera um tanto obsoleto, escrevia, há mais de 50 anos, estas palavras de tão aguda atualidade:

"But every one has a right to demand that he be governed by general rules, and a special statute which, without his consent, single his case out as one to be regulated by a different law from that which is applied in all similar cases, would not be legitimate legislation, but would be such an arbitrary mandate as is not within the Province of Free Government (Cooley, "Constitutional Limitations", 7.^a ed., pág. 559)."

Se a inelegibilidade do artigo 4.^o decorre do critério adotado como base e fundamento do fato de ter sido Ministro de Estado entre 23 de janeiro de 1963 a 31 de março de 1964, como justificar o parágrafo único, excluindo alguns porque são deputados e outros porque foram ministros militares? Artigo discriminatório, canhestro, tira tóda a autoridade da lei, pela sua feição acomodatícia, parcial e injusta.

Melhor andou o Direito francês, que, referindo-se às inelegibilidades absolutas, adotou um texto semelhante ao do artigo 4.^o do projeto:

"...3.^o) — Après la libération de nouveaux cas d'inéligibilité absolue aux assemblées locales et à l'assemblée constituante ont été édictés à l'encontre d'une série d'individus qui avaient participé à divers titres au gouvernement de Vichy. (Ord. du 21 avril 1944, art. 18, modifiée à diverses reprises, notamment par les ordonnances des 6 avril 1945, 13 septembre et 19 octobre 1945.)

Edictés d'abord pour les élections aux assemblées locales, ces dispositifs ont été déclarés applicables aux élections générales de 1945 et de 1946, et finalement aux assemblées prévues par la Constitution (L. du 8 octobre 1946) ("Manuel de Droit Constitutionnel", de Julien Laferrière, pág. 665)."

Já no artigo 5.º o projeto adota um critério diferente, não faz nenhuma ressalva para os que exercem mandatos de deputados. Uma lei moralizadora como esta, que reflete o espírito revolucionário, começa mal e desmoralizada com as transigências. Preferível não ter sido encaminhada, pelas suas falhas, pela falta de virilidade e de energia.

Eis como foi equacionado o problema pelo Governo Provisório, Presidente Dr. Getúlio Vargas:

"Decreto sobre incompatibilidades baixado pelo Governo Provisório — de Getúlio Vargas, a 9 de dezembro de 1932. (16)"

O meu propósito em transcrever o decreto de Vargas, de 9 de dezembro de 1932, assinado também pelos Ministros Francisco Antunes Maciel, Washington Ferreira Pires, Augusto Ignácio do Espírito Santo Cardoso, Afrânio Melo Franco, Protógenes Guimarães, José Américo de Almeida, Joaquim Pedro Salgado Filho, Oswaldo Aranha e Mário Barbosa Carneiro é de demonstrar que muito mais extenso, abrangente e generalizado é o de Vargas, como se verá da simples leitura, assemelhando-se ao da França, atingindo a todos que por uma ou outra maneira colaboraram com o Governo de Vichy.

ELEGIBILIDADE E INCOMPATIBILIDADE

Aurelino Leal, em "Comentários à Constituição de 1891", escreve:

"A elegibilidade constitui uma situação resultante de um conjunto de franquias virtualmente ligadas ao cidadão pelo simples fato de ser membro da comunhão de um país. O cidadão atingido pela incompatibilidade tem apenas um impedimento legal, susceptível de desaparecer a uma simples manifestação oportuna de sua vontade. Certo, os incompatíveis são inelegíveis, mas porque assim se deixam ser. A incompatibilidade, juridicamente falando, "é a repugnância de reunir-se ou existir juntamente em um mesmo sujeito, física ou moralmente, certas funções. (Pereira e Souza — "Dicionário Jurídico", verbis — incompatibilidade); é "a incapacidade de existir ou ser exercido conjuntamente" (Bouvier, "Law Dictionary").

"Duas ou mais relações, diz Black, cargos funções ou direitos que não podem natural ou legalmente existir ou

ser exercidos pela mesma pessoa são chamados incompatíveis. (A. Dictionary of Law; verb. incompatible, in Aurelino Leal, pág. 362).

"A incompatibilidade entre nós invade sempre o domínio da inelegibilidade, se o candidato a uma situação eletiva não se desincompatibilizar a tempo. Assim não ocorre em outros países. Enquanto a inelegibilidade produz a nulidade virtual dos votos dados a um candidato, a incompatibilidade, não. Neste caso, "a eleição é regular e válida; apenas, aquela cuja função é incompatível com o mandato legislativo deve optar em um certo prazo após o seu reconhecimento (Duguit; "Traité", vol. II, pág. 264)."

A incompatibilidade, portanto, é uma situação preferencial optativa. Apenas, esta exigência obedece a critérios diferentes. Há países que a definem antes do pleito. Outros se contentam com o estatuí-la depois do reconhecimento oficial do mandato. No primeiro caso, tem-se por fim impedir o cidadão de valer-se da sua investidura atual para corromper o eleitorado ou sobre ele atuar de qualquer modo. No segundo, visa-se a proteger o desempenho normal das funções, evitando a divisão da atividade individual, e, também, garantir a imparcialidade no serviço, uma vez que os parlamentares se envolvem sempre na política e a acumulação dos cargos podia ser detrimetosa à dita imparcialidade. (Aurelino Leal, pág. 363 da Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira.)

CONCLUSÃO

Neste parecer prévio, preliminar, concluo meu voto favorável ao projeto, com as ressalvas constantes do meu voto escrito, aguardando a volta do projeto à Comissão para outras considerações, inclusive quanto às emendas.

a) Dnar Mendes.

VOTO EM SEPARADO

Consideramos inconstitucionais, não apenas os dispositivos impugnados pelo nobre Relator, como também as alíneas c, d e e do art. 1.º, inciso I e ainda todos os dispositivos com efeito retroativo (alíneas f, h, i, j e l do inciso I, do art. 1.º).

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — Chagas Rodrigues — José Maria Ribeiro — Neronha Filho — Manuel Barbuda — José Barbosa — Humberto El-Jaick — Matheus Schmidt — Jorge Said-Cury.

(16) Vide o decreto citado ao final deste trabalho.

Foi o seguinte o parecer do Sr. **Oliveira Britto**, Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (17):

A tendência do Direito Constitucional moderno é no sentido da restrição dos motivos de inelegibilidade, reservado ao povo, através do voto secreto, universal e direto, o pleno exercício do direito de escolha. Todavia, se esta é a doutrina esposada pela maioria dos tratadistas, a verdade é que dela se tem afastado a legislação de vários países, sobretudo daqueles em que a democracia representativa não conseguiu criar raízes profundas na consciência das classes dirigentes, ou a vontade popular vem sendo continuamente distorcida pela interferência de causas estranhas ao processo eleitoral, dentre as quais sobressaem a demagogia, a corrupção e o abuso do poder econômico, hoje de muito maior peso nas eleições que o uso indevido do poder civil, militar ou policial.

Entre nós, o capítulo da Constituição que cuida das inelegibilidades nasceu envelhecido, já que, ao ser promulgada, as novas causas perturbadoras da normalidade dos pleitos exerciam (fora do Brasil, é verdade, uma vez que até a última Constituinte não realizávamos eleições havia além de uma década) influência muito mais prejudicial à livre manifestação do voto que as incluídas no elenco dos artigos 138, 139 e 140.

Dai a razão por que todos quantos se dedicam entre nós ao estudo do direito público, ou vêm acompanhando a realização das eleições a partir de 1946, pregavam a necessidade da revisão do referido texto, só recentemente verificada, através de emenda constitucional, incorporada à Carta de 46 sob o número 14.

O projeto de lei em estudo deverá confiar-se, portanto, dentro dos limites do assento da Constituição e da emenda; desta, por excelência, cujo art. 2.º vale ser transcrito para melhor entendimento:

"Art. 2.º — Além dos casos previstos nos arts. 133, 139 e 140 da Constituição, 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 lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência do exercício de cargos ou funções públicas."

Examinando-se o projeto à luz da disposição trasladada, verifica-se estarem fora do seu alcance o art. 1.º, letras g do item I, a do inciso II, e b, da alínea III, bem assim os arts. 4.º, inclusive o seu parágrafo único, e 5.º da proposição governamental.

Em verdade, não padece dúvida que, pela circunstância de haver perdido o mandato legislativo por decisão da Câmara a que pertence e nos termos do art. 48, §§ 1.º e 2.º, da Constituição, ou consoante as Constituições e as leis estaduais, o legislador federal, estadual ou municipal não poderá, sem prévio exame do motivo que determinou a punição que sofreu, ser apontado como subversivo, corrupto ou fraudador da lisura ou normalidade das eleições pelo abuso do poder econômico ou uso indevido de influência no exercício de cargo ou função pública.

A medida proposta tem, não há negar, sentido saneador e casos certamente haverá que hão de acarretar inelegibilidade, desde que a causa da sanção imposta se enquadre em qualquer dos itens do art. 2.º da Emenda n.º 14.

A generalidade, porém, que se deu à redação dos dispositivos os incompatibiliza com o texto constitucional.

Imaginem-se, por exemplo, as hipóteses de perda de mandato devido a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, bem assim pelo exercício de outro mandato legislativo ou, até mesmo, por procedimento repto incompatível com o decóro parlamentar, e ter-se-á bem presente a inconstitucionalidade dos preceitos contidos nas letras g, a e b, respectivamente, dos incisos I, II e III do art. 1.º.

Por seu turno, em igual inconformidade incidem também — e com evidência que desafia contradita — os arts. 4.º e 5.º do projeto em estudo.

Ninguém em sã consciência poderá sustentar que a preservação do regime democrático, assim como da exação e probidade administrativas, ou da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido de influência no exercício de cargo ou função pública, dependa do afastamento da competição, nas urnas, de alguém somente porque servira como Ministro ou Secretário de Estado de governos depositos ou declarados impedidos, seja qual fôr a causa ou o pretexto da deposição ou do impedimento.

Os Ministros, diz a Constituição Federal, e os Secretários, rezam as Constituições estaduais, são responsáveis pelos atos que as-

sinarem, ainda que juntamente com o Presidente da República ou o Governador, ou que praticarem por ordem de um ou outro.

Assim, para que o Ministro possa responder perante a lei, é indispensável que ~~assi-~~ne ou pratique um ato por ela definido como crime. Se não existe o ato, ou se a norma jurídica não o conceitua ilícito, não há como falar-se em responsabilidade do Ministro de Estado, mesmo que se configure a hipótese de outros o serem no governo de que faça parte.

A idêntica conclusão chegar-se-á, sem esforço, no estudo do art. 2.º da Emenda n.º 14. Aqui, como ali, a condição de Ministro ou Secretário de Estado é irrelevante, a menos que, no exercício do cargo ou como qualquer cidadão, haja praticado ato contrário à defesa do regime democrático, à preservação da boa e normal aplicação dos dinheiros públicos ou ao resguardo da verdade eleitoral.

Igualmente irrelevante, para a conceituação das inelegibilidades que a lei especial poderá criar, é a circunstância de o ex-Ministro ser parlamentar ou militar, incidindo, portanto, no mesmo vício de inconstitucionalidade a exceção contida no parágrafo único do art. 4.º.

Contrário, finalmente, à Emenda n.º 14 é o disposto na letra o, item I, do art. 1.º, com a redação proposta no projeto.

Realmente, não se podem declarar ilegíveis, em face do preceito constitucional, os que tenham o controle de empresa ou grupo de empresas monopolísticas, somente pelo motivo de haverem praticado abuso do poder econômico no campo de suas atividades de fins lucrativos, sem qualquer ingerência ou ameaça à lisura e normalidade das eleições.

Foram adotadas pela Comissão de Constituição e Justiça cinco emendas, das quais duas (de n.ºs 1 e 2) apresentadas pelo Relator, Sr. Oliveira Britto. São os seguintes os seus textos (18):

EMENDA N.º 1

Suprimam-se as letras g, do item I; a, do inciso II, e b, da alínea III, todas do art. 1.º.

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — **Tarso Dutra**, Presidente — **Oliveira Britto**, Relator.

EMENDA N.º 2

Suprimam-se o art. 4.º e seu parágrafo único.

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — **Tarso Dutra**, Presidente — **Oliveira Britto**, Relator.

Entretanto, como o defeito é sanável, proponho-me oferecer a necessária correção, se o Plenário não o fizer.

Do ponto de vista da técnica legislativa, a proposição merece críticas, sobretudo em face da linguagem genérica, ampla em demasia ou imprecisa mesmo, usada em alguns dispositivos.

As leis punitivas, como, de resto, todas as que restringem direitos, devem ser concebidas em termos claros, precisos, definidores de situações concretas, de inteligência ao alcance do comum dos homens. Assim não acontece em passagens da proposição. Todavia, como o defeito é perfeitamente corrigível através de emendas, aguardarei as de Plenário para, então, propor à Comissão o texto que reputar conforme.

Quanto ao mérito, restrições lhe podem ser opostas, ao projeto. Apontá-las-ei na oportunidade em que voltarmos a examiná-lo.

Acreditando que a Comissão agirá com o equilíbrio que sempre marcou suas decisões se preferir aguardar as reações da Câmara para, então, emitir parecer definitivo no que tange aos aspectos do mérito e da técnica legislativa, limito-me, neste ensejo, a opinar pela constitucionalidade do projeto, com as excessões apontadas e três emendas supressivas das disposições que julgo irconciliáveis com a Emenda Constitucional n.º 14, reservando-me para emitir opinião final sobre o ponto de vista do mérito e da técnica após o conhecimento das emendas que o Plenário certamente apresentará.

É o parecer.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 1.º de julho de 1965. — **Oliveira Britto**, Relator.

(18) Publicadas no D. C. N. — Seção I — de 3 de julho de 1965, pág. 5.280.

EMENDA N.º 3

Suprima-se o art. 5.º do projeto.

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — Tarso Dutra, Presidente — Oliveira Britto, Relator.

EMENDA N.º 4

Suprima-se no art. 1.º a letra d do item I.

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — Tarso Dutra, Presidente — Oliveira Britto, Relator.

Foi o seguinte o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (19):

A Comissão de Constituição e Justiça, em sessão plenária realizada em 1.º de julho do corrente ano, presentes os Senhores Deputados: Tarso Dutra, Presidente — Oliveira Britto, Relator — Nelson Carneiro — Celestino Filho — Ovídio de Abreu — Antônio Almeida — Renato Azeredo — Osni Regis — José Barbosa — Noronha Filho — Manuel Barbuda — José Maria Ribeiro — Matheus Schmidt — Chagas Rodrigues — Jorge Said Cury — Humberto El-Jaick — Pedro Aleixo — Laerte Vieira — Elias do Carmo — Dnar Mendes — Adolfo Oliveira — Geraldo Freire — Nicolau Tuma — Arruda Câmara — Accioly Filho e Ulysses Guimarães, examinando o Projeto n.º 2.956, resolveu:

- a) opinar, por unanimidade de votos e nos termos do parecer do Relator, pela constitucionalidade da proposição, com três emendas supressivas das letras g, item I, a, inciso II, e b, alínea III, tôdas do art. 1.º, bem como dos arts. 4.º e seu parágrafo e 5.º, considerados inconstitucionais, votando com restrições os Senhores: Ovídio de Abreu — José Barbosa — Pedro Aleixo — Laerte Vieira — Elias do Carmo — Dnar Mendes — Adolfo de Oliveira — Geraldo Freire — Nicolau Tuma e Arruda Câmara;

EMENDA N.º 5

Dê-se à letra e do item I do art. 1.º a seguinte redação:

“Art. 1.º —

I —

- e) os que integram partidos políticos vinculados, por dependência ou subordinação, a partido ou governo estrangeiro.”

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — Tarso Dutra, Presidente — Oliveira Britto, Relator.

- b) adotar, contra o parecer do Relator e os votos dos Senhores: Ulysses Guimarães — Ovídio de Abreu — Osni Regis — Pedro Aleixo — Laerte Vieira — Elias do Carmo — Dnar Mendes — Adolfo de Oliveira — Geraldo Freire e Nicolau Tuma, emenda supressiva da letra d, inciso I, art. 1.º, de iniciativa do Senhor Arruda Câmara;

- c) adotar ainda, nesta assentada, por unanimidade, emenda modificativa da letra e, alínea I, art. 1.º, também de autoria do Senhor Arruda Câmara.

Decidiu outrossim a Comissão, pela totalidade de votos dos presentes e conforme o parecer do Relator, aguardar emendas do Plenário para pronunciar-se em definitivo sobre os aspectos de técnica legislativa e de mérito da proposição.

Apresentaram declarações de votos o Senhor Dnar Mendes e a representação do PTB, através dos Senhores Chagas Rodrigues — José Maria Ribeiro — Noronha Filho — Manuel Barbuda — José Barbosa — Humberto El-Jaick — Matheus Schmidt e Jorge Said Cury.

Sala da Comissão, em 1.º de julho de 1965. — Tarso Dutra, Presidente — Oliveira Britto, Relator.

(19) Publicado no D. C. N. — Seção I — de 3-7-1965, pág. 5.290.

Pôsto em discussão o Projeto n.º 2.956, foram apresentadas 190 emendas (20), sendo 108 ao art. 1.º, 2 ao art. 2.º, 1 ao art. 3.º, 25 aos arts. 4.º e 5.º, 10 ao art. 6.º, 2 ao art. 7.º, 7 ao art. 10, 2 ao art. 11, 6 ao art. 13, 1 ao art. 14 e 26 aditivas.

Na sessão extraordinária noturna de 8 de julho de 1965, o Presidente da Câmara dos Deputados, estando em votação o Projeto, fez o seguinte comunicado ao Plenário (21):

A Comissão de Constituição e Justiça, apreciando o Projeto n.º 2.956, de 1965, e as emendas que lhe foram oferecidas, resolveu:

I — opinar, de acordo com o parecer do Relator, pela aprovação do projeto e das emendas:

a) de Comissão, 1 — 2 — 3 — 4 — 5, a última com subemenda;

b) 9 — 23 — 27 — 29 — 30 — 34 — 42 — 51 — 54 — 62 — 62-A — 63 — 65 — 67 — 68 — 72 — 74 — 75 — 76 — 78 — 81 — 88 — 89 — 91, letra c — 92 — 98 — 100 — 101 — 103 — 111 — 117 — 137 — 139 — 141 — 142 — 143 — 144 — 145 — 147 — 152 — 153 — 155 — 156 — 157 — 158 — 159 — 162 — 168 — 174 — 188, de Plenário;

II — opinar ainda favoravelmente às emendas: 5, de Comissão, 11 — 25 — 31 — 32 e 33 — 58 — 87 — 93 e 180 — 107 — 109 — 125 — 128 e 130 — 154 — 163 — 189, de Plenário, com subemendas;

III — manifestar-se contrariamente à aprovação das emendas: n.ºs 1 — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 10 — 12 — 13 — 14 — 15 — 16 —

17 — 18 — 19 — 20 — 21 — 22 — 24 — 26 — 28 — 35 — 36 — 37 — 38 — 39 — 40 — 41 — 43 — 44 — 45 — 46 — 47 — 48 — 49 — 50 — 53 — 55 — 56 — 57 — 59 — 60 — 61 — 64 — 66 — 69 — 70 — 71 — 73 — 77 — 79 — 80 — 82 — 83 — 84 — 85 — 86 — 90 — 94 — 95 — 96 — 97 — 99 — 102 — 104 — 105 — 106 — 108 — 110 — 112 — 113 — 114 — 115 — 116 — 118 — 119 — 120 — 121 — 122 — 123 — 124 — 126 — 127 — 131 — 132 — 133 — 134 — 135 — 136 — 138 — 139 — 140 — 146 — 148 — 149 — 150 — 151 — 160 — 161 — 164 — 165 — 166 — 167 — 169 — 170 — 171 — 172 — 173 — 175 — 176 — 177 — 178 — 179 — 181 — 182 — 183 — 184 — 185 — 186 — 187 e 190.

Relatou as Emendas n.ºs 118 e 119 o Deputado Vieira de Melo, por haver o Sr. Oliveira Britto se declarado impedido.

Votaram contra a aprovação do projeto os Srs. Chagas Rodrigues, Getúlio Moura, José Maria Ribeiro, Flávio Marcílio, Noronha Filho, Unirio Machado, Andrade Lima Filho, Matheus Schmidt e José Barbosa. (22).

Iniciada a discussão da matéria na Câmara dos Deputados em 6 de julho de 1965 (23), falam os Srs. Getúlio Moura, Chagas Rodrigues, José Maria Ribeiro, Cunha Bueno, Osni Regis, Afonso Celso, Jorge Said Cury, Matheus Schimidt, Doutel de Andrade, Pedro Aleixo, Nelson Carneiro, Elias Carmo, Bernardo Belo, Derville Allegretti, Hamilton Prado, Laerte Vieira, Paulo Lauro e Carlos Werneck.

Em seu pronunciamento, o Sr. **Getúlio Moura** esclarece que, "nos seus vários dispositivos, tem a lei, sobretudo, incongruências, ilogismos e até falta de bom-senso". Refere-se, sobretudo, aos arts. 4.º, e parágrafo único, e 5.º, que considera inconstitucionais (24), por não se coadunarem com a Emenda Constitucional n.º 14. Classifica a exposição de motivos do Sr. Ministro da Justiça como "um documento admirável de cultura, de inteligência e de liberalismo", acrescentando, "mas o projeto não guarda nenhuma conformidade com aquêle

(20) Publicadas no D. C. N. — Seção I — de 8-7-1965 — pág. 5.483 e seguintes.

(21) Vide D. C. N. — Seção I — de 9-7-1965 — Supl. — pág. 34.

(22) Seguem-se as subemendas aprovadas pela Comissão.

(23) Vide D. C. N. (S. I.) de 7, 8 e 9 de julho de 1965.

(24) Durante a discussão e votação na Câmara dos Deputados os oradores, ao mencionar os arts. 4.º e 5.º, referiam-se ao projeto original.

documento". "Sente-se que depois de redigida a exposição de motivos — comenta — sofreu o projeto seguidas alterações", devendo "causar tristeza e revolta ao próprio Ministro da Justiça". Analisando o documento, observa que, de acordo com a matéria, são elegíveis os ministros militares que tinham maior poder e davam assistência e garantia ao ex-Presidente da República nas manifestações que a Revolução considera subversivas e infringentes da disciplina, enquanto "os modestos ministros civis" são inelegíveis, salvo "quando portarem um mandato legislativo". Pondera que a exceção dos mandatos legislativos seria admissível, caso atingisse a todos, e não apenas aos ministros, em prejuízo dos secretários de Governo estadual. Não acreditando na possibilidade de supressão dos dispositivos que criticou, apresenta uma emenda, através da qual "aceita a filosofia do Governo", sem nada inovar ao projeto, apenas estendendo a exceção do mandato legislativo, criada pelo Presidente da República, "a todos os demais casos de incompatibilidade ou inelegibilidade da presente lei". Esclarece que, assim procedendo, torna o projeto mais lógico, "pois retira d'ele uma incoerência flagrante, que é a de discriminar onde as pessoas são absolutamente iguais". Chama atenção para outro dispositivo que não tem guarida na Emenda Constitucional n.º 14 — o que se refere àquele que detém o comando de empresas monopolísticas. Argumenta que "a circunstância de ser alguém rico ou comandar empresas, até de caráter monopolístico, não deve constituir, a priori, uma inelegibilidade", salvo se provado que "esse poder econômico foi abusivamente usado". Apresenta uma proposição modificadora, pela qual são inelegíveis "os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que operam no País, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5.º da lei citada na letra anterior, tenham comprometido a lisura e a normalidade das eleições". Justifica a emenda, esclarecendo que "a ninguém é lícito, por uma razão apenas potencial, admitir que alguém irá com seu poder alterar a normalidade dos pleitos". Observa que "o que a lei deseja é impedir aquêle que, com esse poder, comprometeu a lisura e a normalidade da eleição". Sugere a supressão do item c do art. 1.º, que faz alusão aos partidos políticos e às associações vinculadas a governos estrangeiros, advertindo que tal dispositivo é desnecessário, por estar a matéria devidamente regulada na Constituição e na emenda constitucional. Aparteado pelo Sr. **Martins Rodrigues**, que ressalta o perigo de determinar casos de inelegibilidades não previstos na Constituição nem na Emenda Constitucional n.º 14, recentemente aprovada, opina que "o perigo é tanto maior, quando por um terço apenas dos Congressistas, através do veto, pode fazer prevalecer os seus pontos de vista". Conclui dizendo que "o Governo tem o direito de praticar toda a sorte de violências e de arbítrio porque é um Governo Revolucionário, mas que não venha a arrancar de nossas consciências jurídicas uma lei que nos envergonhará perante a História e perante o povo brasileiro".

Ocupa a tribuna o Sr. **Chagas Rodrigues**, combatendo o projeto que, "numa hora carregada de sombras", "sufoca a liberdade política, atenta contra os direitos fundamentais do homem e desnatura o regime democrático". Fundamenta-se em diversos textos históricos para demonstrar que "lei discriminatória, lei que restringe direitos, não pode retroagir". Pontifica que o projeto em discussão atenta contra este princípio e outros garantidos pelo Estado moderno. Combate principalmente os arts. 4.º, e parágrafo, e 5.º, salientando que o aspecto discriminativo, a ausência de lógica, a falta de um princípio sistemático de elaboração, bem como "os caminhos tortuosos" são as características da matéria. Refere-se à inexistência de conformidade entre a exposição de motivos de autoria do Sr. Milton Campos e o "monstro sem coordenação" enviado à Câmara. Afirma que por não ser um poder jurídico e por não ter compromissos com a democracia, o Poder Revolucionário — que diz "arbitrário, com base na força e na prepotência" — "pode permitir-se a tais atos". Esclarece que a oposição trabalhista está contra o projeto, cuja remessa, nos termos em que está vazado, considera um "acinte ao Poder Legislativo, uma ofensa ao Congresso". Informa que as emendas apresentadas por sua agremiação política foram propostas para que "ninguém

dissesse que estamos aqui apenas para destruir, sem querer trazer a nossa colaboração jurídica, democrática, para transformarmos os projetos monstruosos em leis autênticas". Conclui afirmando que se essas emendas vierem a ser rejeitadas, "repeliremos êste projeto, certos de que, repelindo-o, estamos honrando as mais nobres tradições democráticas e liberais do povo brasileiro".

Com a palavra o Sr. **José Mario Ribeiro**, refere-se inicialmente à emenda supressiva que apresentou na Comissão de Constituição e Justiça, pela qual propunha a exclusão dos quinze primeiros artigos do projeto, conservando apenas o 16.º, que diz respeito à entrada em vigor e à revogação dos dispositivos em contrário. Esclarece que tal emenda visava, principalmente, a emitir uma opinião sobre a matéria. Demonstra o divórcio existente entre a exposição de motivos de autoria do Sr. Ministro da Justiça e o projeto, que, como outros oradores, também classifica como "um monstrego jurídico". Destaca do texto a alínea e do inciso I do art. 1.º, que manifesta "um desejo de que o Congresso Nacional dê o seu apoio a todos os atos de cassação de direitos políticos e de mandatos praticados por um poder arbitrário". "Como Poder Revolucionário poderia fazê-lo e o fez — continua —, mas jamais o Congresso poderá cancelar tal medida e, perante a História, assumir a responsabilidade, dando cunho jurídico a um ato arbitrário, a um ato revolucionário". Também a alínea f é criticada como absurda, mesmo para aqueles que desejam a aprovação do projeto. Tece, em seguida, considerações sobre os arts. 4.º e 5.º, que espera ver suprimidos por eventual emenda, afirmando que se tal não ocorrer, será motivo de uma proposição de sua autoria, regulando o direito de apelação à Justiça Eleitoral para os atingidos pelos dois dispositivos em tela, a fim de serem declaradas as suas condições de elegíveis. Afirma que tal idéia encontra guarida no art. 6.º do próprio projeto das inelegibilidades, considerando que com êsse procedimento, "caso a Justiça Eleitoral não dê procedência às arguições de inelegibilidade levantadas, pague aquêles que tenha falsamente argüido". Salienta que a necessidade de uma pena se faz para que numa eleição futura candidatos não argúam, "numa luta inglória, a inelegibilidade de seus adversários".

O Sr. **Cunha Bueno** declara que o projeto de inelegibilidade, de certa forma, foi além do que era lícito esperar. Esclarece que vota de acordo com o Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça.

O Sr. **Osni Regis** lembra as palavras de João Barbalho, contrário à criação de casos de inelegibilidade em legislação ordinária. Lamenta que a Emenda Constitucional n.º 14 tenha revivido o processo legislativo de 1891. Considera que, apesar de ser exigida a maioria absoluta na mencionada emenda, "o Presidente da República poderá sancionar uma lei em que tenha influído somente um têrço dos membros desta Casa". Combate o aparecimento no projeto governamental sobre inelegibilidade de novos casos não incluídos entre aqueles fixados pelo art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14. Analisa, em seguida, a alínea e do item I do art. 1.º da proposta em pauta, afirmando que por êste dispositivo não poderão ser eleitos os membros do P.D.C., do Lions Clube, do Rotary e os sacerdotes. Esclarece que um preceito dessa natureza poderia amanhã impedir que os membros do Partido Social Democrático — porque sob êsse nome na Alemanha se agasalharam aqueles que foram os criadores dos Partidos Comunistas em diversos países da Europa — venham a se candidatar para postos eletivos. Em ataque à alínea I do mesmo item do art. 1.º, afirma que é necessário controlar o poder econômico, "mas para que atuasse com mais força um princípio dêsses, seria necessário que o Poder Executivo tivesse autoridade moral para encaminhar normas semelhantes, isso porque sabemos que, infelizmente, o atual Presidente da República tem conhecimento de corrupções por influência no exercício do cargo e nada faz para impedi-las". Comentando o art. 4.º e seu parágrafo único, salienta que "êste é um artigo feito de encomenda para atingir um determinado candidato", o Sr. Hélio de Almeida. Afirma que princípios como êste não podem merecer acolhida da Casa, "a não ser que desejemos

que amanhã venham novos projetos como êste cada vez mais cercear a liberdade de ação dos membros do Congresso e de quantos ocupam cargos eletivos". O art. 5.º, segundo o orador, "é daqueles que têm em mira representantes desta Casa e impedir que outros que ocupam Secretarias de Estados de certos Governadores possam ser candidatos a Governador nos seus Estados". Referindo-se aos arts. 4.º e 5.º, adverte: "Não é possível que se acovarde tanto esta Casa, a ponto de, contra tôdas as normas de direito, contra todos os princípios de moral, admitir artigos idênticos a êstes." Analisando a parte processualística do projeto, sobretudo o art. 10, frisa que "seguindo êsses princípios, determinados países liquidaram as liberdades políticas". Cita os exemplos da Alemanha nos anos que antecederam à supremacia do Partido Nazista e da U.R.S.S. em face do Partido Comunista. Critica o Govêrno por não ter precisado sôbre a existência ou não de efeito suspensivo na matéria tratada pelo art. 11. Pontifica que, se não houver reação no Congresso ante projetos como êste, "dia a dia se irá extinguindo o poder, a fôrça do Legislativo". Lamenta ter de acusar a existência de "grossas hipocrisias" na exposição de motivos de autoria do Sr. Ministro da Justiça. Destaca trecho em que se diz que "o projeto, com a mesma inspiração da emenda, não se dirige a individuos e pessoas, mas a situações que possam perturbar a genuína manifestação da vontade do corpo eleitoral, fonte do sistema representativo". Observando que "o Govêrno gastou páginas e páginas para mostrar que o projeto tem por finalidade principalmente lutar contra as agremiações políticas que pregam o regime de partido único, mostrando a situação constitucional italiana, alemã e dos Estados Unidos, principalmente depois do período da II Guerra Mundial". Comenta, concluindo: "Não notou, entretanto, o Sr. Ministro da Justiça que a Alemanha havia passado pelo regime nazista e que os Estados Unidos, quando se fixaram nesta parte, estavam num período de macarthismo." Finaliza opinando que "o **macarthismo** está-se infiltrando no Brasil" e que "é indispensável que se proceda uma reação, pois do contrário, amanhã, o Govêrno encontrará meios e modos para cortar as candidaturas de todos que lhe fazem oposição".

O Sr. **Afonso Celso** tece considerações sôbre a necessidade de acatamento geral e observância garantida pelo "poder da fôrça" aos princípios permanentes inseridos na Constituição, como processo indispensável à consolidação de uma nação, que não pode viver "ao arbítrio das vontades individuais e ao sabor dos governos eventuais, amparados por maiorias transitórias". Dissertando sôbre a luta que vem empreendendo o Brasil para "reencontrar verdadeiros caminhos que conduzam ao exercício de uma autêntica democracia", afirma que desde o movimento revolucionário que derrubou o govêrno passado "temos sentido e verificado, a todo instante, as investidas incessantes das fôrças reacionárias contra o nosso combatido regime democrático", que mais uma vez se manifestam num momento em que o Congresso é convocado a se manifestar sôbre a proposição das inelegibilidades. Frisa que "num verdadeiro regime em que impere a democracia, jamais um projeto como êste seria submetido à assembléia de representantes do povo, e por ela considerado, porque êle é, na realidade, o sêlo e a marca do que de mais antidemocrático existe num regime e num govêrno". Combate a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14, porque através dela, pelo deslocamento da fixação das inelegibilidades, "ingressamos no terreno dos imponderáveis e dos imprevisíveis, deixando a Nação e o povo à mercê da vontade e dos interêsses dos governos e das maiorias transitórias". Considerando o projeto de lei ordinária em discussão e em especial "um simples dispositivo", afiança que, "de um só jato, se exclui a contribuição que poderiam dar a êste País homens do mais alto gabarito intelectual com inestimados serviços prestados à causa pública e à grandeza do País". Explica tal fato como decorrência de "um regime de fôrça instaurado por um movimento armado" em que "um poder revolucionário, usando do direito da fôrça, atribui-se a capacidade de legitimar um Congresso eleito livremente pelo povo e de determinar em letra de fôrma, inscrita pelo gume das espadas, reformas profundas e radicais na nossa Carta constitucional, aprovada também por autênticos

representantes do povo". Afirma que os Congressistas vivem, agem, procedem e se comportam "na medida da tolerância daqueles que empolgaram o poder desta Nação", mas, mesmo assim, não podem, nem devem "a cada hora e a cada instante" aprovar leis que, vazadas em "discriminações infundáveis e incontroláveis", consideram "estes ou aqueles" brasileiros inelegíveis. Pondera que não há necessidade de entrar no mérito da matéria ou fazer ressalvas, pois todo o projeto, naquilo em que se afasta dos casos previstos na Constituição, é constituído por discriminações antidemocráticas e anticonstitucionais e visa, na verdade, apenas à legitimação "dessa imoralidade" pelo Poder Legislativo. Conclui afirmando que a oposição na Câmara dos Deputados permanecerá ao lado das forças populares, mesmo quando são aprovados "projetos como este", e lembrando que "no seio das próprias forças no poder, neste instante, há também correntes que desejam séria e honestamente reintegrar o País no regime democrático".

Com a palavra o Sr. **Jorge Said Cury** — Inicialmente, lamenta que no projeto de inelegibilidade haja a chancela do Sr. Milton Campos, pois "acreditávamos que S. Ex.^o era ainda uma das bandeiras em que se fincavam as esperanças democráticas da nossa Pátria". Afirma que a proposta atrita frontalmente com a Constituição, citando como exemplo a alínea **d** do item I do art. 1.^o, que "desafina" inteiramente com o § 5.^o do art. 141 da Carta Magna e diz ser inadmissível, inaceitável que o Congresso "encampe monstruosidade jurídica como esta, que chega ao limite do arbítrio, ao restringir a liberdade de pensamento". Comentando a alínea **e** do inciso I do art. 1.^o e a ausência de coerência na determinação do prazo de inelegibilidade constante do art. 2.^o, constata que "custa crer que esta mensagem tenha passado por mãos de juristas eminentes". Chama a atenção de seus pares para outro inciso que considera uma "inominável violência", a alínea **b** do inciso III do art. 1.^o. "Pela leitura deste inciso basta ao exegeta admitir a perda do mandato para se configurar a inelegibilidade." Enaltecendo a atitude da Câmara, "que veio cumprir o seu papel perante o povo e a História", pede a seus pares que não admitam, em absoluto, "proposições assim redigidas, numa imperfeição jurídica de tal monta e de tal ordem que nos repugna a simples leitura de seu texto". Classifica o art. 10, que diz respeito à formação da convicção do juiz, independentemente de fatos notórios, como "uma violência jurídica, que custa crer seja praticada em pleno século XX".

O Sr. **Matheus Schmidt** opina que "só o fato da existência de uma emenda constitucional, criando inelegibilidade e permitindo que em lei ordinária novas inelegibilidades sejam criadas, e a existência deste projeto de lei ordinária, criando novas inelegibilidades, vêm demonstrar à Nação que, melancolicamente, tristemente, atravessamos, neste País, uma fase em que a democracia não encontra o melhor campo para a sua vivência". Referindo-se a muitas formas existentes de ditadura, destaca uma que classifica como a mais perigosa, "a que se apresenta de forma sutil, quando o poder da força busca institucionalizar-se, busca revestir-se de uma roupagem legal, encobrir-se, dando-se aspectos de democracia". Saliencia que "é o que ocorre em Portugal e na Espanha, onde existe toda uma legislação adaptada ao poder da força, Poder Legislativo funcionando, Judiciário funcionando e comenta que "melancolicamente se observa que no Brasil procura-se também institucionalizar-se o poder da força". Afirma que a Nação não deseja o que se pretende fazer através de projetos da natureza do em tela, "porque êle dá a entender perfeitamente que haverá eleições, desde que, a exemplo de Portugal e de outras ditaduras, sejam vitoriosos os candidatos dóceis aos homens do poder". Combate "toda uma fúria governamental que se volta no momento contra o Partido Trabalhista Brasileiro e o seu candidato à sucessão do Governo no Estado da Guanabara, o Sr. Hélio de Almeida, escolhido em convenção partidária. "Uma provocação" contra o pensamento livre e democrático do povo brasileiro "são os tais vetos, com os quais se ameaça candidatos neste País", permitindo que "amanhã passemos a admitir como verdadeiro todo um clima que se forja, todo um ambiente que se cria no Brasil, no qual passemos

a admitir, em tôdas as esferas eleitorais, um condicionamento dos parlamentares e dos partidos políticos ao Poder Central". Afirma que o projeto das inelegibilidades constitui uma peça do condicionamento que se pretende instaurar no País e que o Congresso deve repudiá-lo para que amanhã não possam os homens do poder, "para todos os seus atos", apresentar "uma cobertura legal votada por êste Congresso".

Esclarece o Sr. **Doutel de Andrade** que o elevado número de emendas oferecidas à proposição das inelegibilidades de autoria do Governo "dá bem a medida da inconformidade, do sentimento de repulsa mesmo, com que a maioria desta Casa recebeu a iniciativa do Governo, nos termos em que ela para aqui foi remetida". Observa que "o monstro jurídico" visa a afastar dos pleitos os candidatos da oposição, deixando os governos dos 11 Estados onde deverão realizar-se eleições nas mãos de "elementos dóceis, acomodaticios, se não mesmo comprometidos com a situação que se instalou no País com o golpe de Estado de 1.º de abril de 1964". Fixa a posição de sua agremiação política, Partido Trabalhista Brasileiro, radicalmente contrária a "êste projeto, que visa a estreitar ainda mais a faixa de elegibilidade". Demonstra que, no conceito da P. T. B., "não houve no Brasil uma Revolução, e sim um golpe de Estado dado sob a inspiração de forças que, sistematicamente, têm sido repelidas pelo povo nas consultas eleitorais". "É em nome desse golpe — continua — que se manda a essa Casa projeto dessa natureza, casuístico, torpe, iníquo, que visa inclusive a fazer com que neste Congresso só tenham assento elementos dóceis, elementos que o Poder Executivo possa amanhã manipular como no circo se manipulam as marionetes". Afirma que um projeto que objetiva a restrição da elegibilidade em nenhum momento poderia ser recebido com a simpatia de sua agremiação, constante na luta pela extensão do voto ao sargento e à praça de pré. Condena com veemência o art. 4.º da proposta, que se destina a impedir a candidatura do Sr. Hélio de Almeida, "uma das mais singulares e ilustres figuras da vida pública no momento". Continuando as críticas ao dispositivo, ressalta: "Mas o curioso é que o projeto dá êste atestado de mau môço ao Sr. Hélio de Almeida apenas até 1966. De 1966 em diante, o Engenheiro Hélio de Almeida, como num passe de mágica, por um milagre, deixará de ser mau môço e passará a ser bom môço, podendo até, se assim o entender algum Partido, ser lançado candidato à Presidência da República". Tece considerações sobre as perseguições dos IPMs ao Sr. Hélio de Almeida e procede à leitura de uma carta do candidato trabalhista à sucessão na Guanabara ao Sr. Pedro Aleixo, nos seguintes termos:

Rio de Janeiro, 5 de julho de 1965.

Excelentíssimo Senhor
Deputado Pedro Aleixo.

Publica o "Jornal do Brasil" que, na linha de argumentação de V. Ex.ª na defesa do art. 4.º do Projeto de Lei das Inelegibilidades, teria V. Ex.ª declarado — respondendo por que o Governo não traz a público acusações que contra a minha pessoa porventura tenha — que não o faz "para obedecer ao princípio de isonomia consagrado pela Constituição". E, ainda, que teria V. Ex.ª afirmado: "Nós não podemos discriminar; se, para a decretação de outros atos punitivos, a Revolução não julgou necessário divulgar as razões desses atos, ficaria até odioso submeter o Senhor Hélio de Almeida ao constrangimento de ser o único apontado à execração pública."

A serem verdadeiros tais conceitos atribuídos a V. Ex.ª — e permito-me duvidar

de sua veracidade —, estaria V. Ex.ª reconhecendo o caráter discriminatório e, portanto, inconstitucional do art. 4.º, que só a mim atinge e, também, admitindo ser o mesmo um ato punitivo, para o qual teria o Governo razões que não revela para poupar-me um constrangimento.

Excelência: com a convicção — que somente uma consciência tranqüila propicia — de que poderia destruir, uma a uma, quaisquer acusações que sobre atos de minha vida pública ou privada viessem a ser formuladas, não sentiria qualquer constrangimento se trouxesse o Governo a público tais acusações. Constrangimento sinto, isto sim, ao ser alvo de insinuações malévolas como as que são, no texto do noticiário em causa, atribuídas a V. Ex.ª, bem assim tantas outras veiculadas pela Imprensa a partir do momento em que surgiu o meu nome como um dos candidatos ao Governo da Guanabara.

Já em entrevista coletiva concedida aos 19 de junho último declarava eu: "Por razões jurídicas e éticas não comentarei de público os fatos que se tem passado no âmbito dos IPMs. Desde já autorizo, no entanto, as autoridades militares a revelarem, no que me diz respeito, todos os pretensos fatos de que me acusam, bem assim tudo que no decorrer das investigações tenha eu declarado". E na mesma linha de coerência, que é uma das constantes de minha vida, venho agora dizer a V. Ex.^a — com o respeito devido à sua condição de homem de bem e de Líder do Governo na Câmara dos Deputados — que se tais acusações existem e se com base nas mesmas teria sido incluído no Projeto de Lei das Inelegibilidades o referido art. 4.º, que as revele V. Ex.^a em

sua plenitude, a fim de que, utilizando o comezinho direito de defesa, possa eu, também de público, refutá-las por inteiro na certeza de que inexistem documentos hábeis ou fatos reais que possam, mesmo de leve, atingir a minha honra e a dignidade que herdei de meus pais e transmitirei, sem mácula, a meus dois filhos.

Este o apêlo que, nesta oportunidade, transmito a V. Ex.^a, menos por satisfação pessoal do que pela consideração que devo à opinião pública do meu Estado e do meu País, bem assim aos Partidos políticos que me honraram com a sua confiança ao designar-me seu candidato ao Governo da Guanabara.

Respeitosas saudações.

Hélio de Almeida

Comentando o documento, afirma que êle "revela à sociedade que, na realidade, o que êste projeto visa é violentar ainda mais o Partido Trabalhista Brasileiro, é deformar os pleitos, é fraudar a consulta popular, é transformá-la numa farsa insuscetível de espelhar realmente a manifestação de oitenta milhões de brasileiros, cuja grande maioria se mostra inconformada com a situação que se instalou no Brasil a partir de 1.º de abril de 1964". Salienta que o projeto vem perseguir o P.T.B. exatamente no momento em que dentro da própria área governamental atentam contra "o pouco que resta da ordem legal e democrática no Brasil". Conclui esclarecendo que o P.T.B. combate a proposição porque deseja "a paz democrática".

Na qualidade de Líder do Governo na Câmara dos Deputados, o Sr. **Pedro Aleixo** pronunciou o seguinte discurso (25):

"Sr. Presidente, Srs. Deputados, era meu propósito somente subir a esta tribuna por ocasião do encaminhamento da votação do projeto de lei que estabelece novos casos de inelegibilidades. Então eu exporia os argumentos oficiais mediante os quais eu espero que os votos decisivos deixarão de sofrer a influência das distorções oriundas de debates e acusações apalxonadas.

A convocação com a qual o eminente Líder da Minoria, o nobre Deputado Sr. Doutel de Andrade, acaba de surpreender-me obriga-me, entretanto, a fazer, desde já, sobre o assunto, algumas considerações.

A incumbência que êsse nobre Líder recebeu foi a de dar publicidade a uma carta do engenheiro Hélio de Almeida, pois, se a S. Ex.^a tivesse sido confiada a modesta tarefa de estafeta, por certo cuidaria de entregar-me logo a missiva do atual candidato do Partido Trabalhista Brasileiro ao Governo do Estado da Guanabara para que me fôsse dado oferecer a conveniente resposta, depois de devido exame do documento.

Assim sendo, a carta não passa de simples expediente para armar o efeito e para criar, no caso, proveitosa distorção em benefício do missivista.

Sr. Presidente, Srs. Deputados, já se disse que o projeto que estabelece novos casos de inelegibilidades tem seu fundamento em dispositivo constitucional recentemente aprovado nesta Casa. Além dos casos previstos na Constituição de 18 de setembro de 1946, outras inelegibilidades podem ser criadas em lei ordinária, desde que fundadas na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e da probidade administrativas e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência do exercício do cargo ou de funções públicas.

Foi para atender a necessidade de preservar tão altos valores sociais, políticos e morais que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei que estabelece novas inelegibilidades e que, apesar das censuras e dos ataques que vem sofrendo, merece a aprovação nos termos da mensagem que o explica e justifica.

Uma observação antes de tudo se impõe: tão logo foi divulgado o texto do projeto, reconheceram que no dispositivo do seu artigo 4.º vinha retratado o candidato lançado pelo Partido Trabalhista Brasileiro ao Governo do Estado da Guanabara. Ora, sabido era que, segundo o permitido pelo diploma constitucional, iria o Poder Executivo enviar ao Poder Legislativo um projeto criando casos de inelegibilidades, entre as quais estariam as fundadas na necessidade da preservação do regime democrático. Pois entre os vários candidatos que podiam ser lançados para a conquista da primeira magistratura do Estado da Guanabara, foi preferido pelo PTB precisamente aquele que tinha a recomendá-lo a indicação do antigo chefe do PTB, considerado subversivo e atualmente fora do País e com direitos políticos suspensos.

Então, Sr. Presidente, há que se admitir que o projeto não haja sido feito para alcançar o candidato do Partido Trabalhista Brasileiro ao Governo do Estado da Guanabara, mas, sim, que o Partido Trabalhista Brasileiro procurou, ao invés de lançar um candidato ao Governo do Estado da Guanabara, lançar um repto, atirar um desafio àquelas forças que, em 31 de março, interromperam o curso de uma revolução que estava sendo preparada e se dispuseram a restabelecer neste País os princípios da ordem, da disciplina, da probidade e assegurar a defesa da estrutura social brasileira contra as arremetidas internas, prestigiadas e estimuladas pelo apoio de forças estrangeiras.

Não somos nós, portanto, que tomamos a iniciativa de agredir direitos e negar franquias, pois apenas continuamos a defender o patrimônio das tradições cristãs de nossa gente e a preservar o regime democrático.

Sr. Presidente, causa realmente pasmo que alguém venha examinar este projeto...

O Sr. Cid Carvalho — Permita-me V. Ex.^a um aparte...

O SR. PEDRO ALEIXO — Com prazer.

O Sr. Cid Carvalho — ... ainda que um pouco retardado, nobre Líder, e ainda apoiado naquelas considerações de V. Ex.^a, o Partido Trabalhista Brasileiro, acatando as regras do jogo da Revolução vitoriosa, que tem em V. Ex.^a um dos baluartes, viu o Ministro

Hélio de Almeida passar pelo crivo do Ato Institucional sem que nada lhe acontecesse, quer no aspecto de subversão, quer no aspecto de corrupção; ele atravessou esse Ato Institucional absolutamente incólume e na plenitude de direitos que ainda lhe preservava a Revolução. Pois, dentro destes critérios, o Partido Trabalhista Brasileiro, humildemente, e não por provocação, lançou o seu candidato.

O SR. PEDRO ALEIXO — Sr. Presidente e Srs. Deputados, temos agora interessante informação, dada pelo ilustre prócer do Partido Trabalhista Brasileiro, o Sr. Deputado Cid Carvalho. Mas informações, como a que me é ora trazida, não me desviarão do curso das considerações que estou fazendo.

O projeto criador de novas inelegibilidades vem sendo qualificado injuriosamente. Entre as qualificações injuriosas, a mais freqüente é a de que se trata de uma proposição farisaica. Até mesmo um ilustre Senador da República, cujo nome indica sua alta ascendência judaica, entendeu de inquinar o projeto de farisaico, o que me faz supor que S. Ex.^a é da seita dos saduceus, descendente espiritual de Sadoc e orgulhoso por reputar-se o justo, em contraposição ao hipócrita, ao disfarçado, ao fingido.

A simples leitura do projeto mostra, porém, como injustas são as severas críticas argüidas. E mais se põe em relevo a injustiça e mais certo fica que os adversários da proposição estão inspirados no temor de ameaças que pendem sobre seus interesses políticos ou na contrariedade de aspirações partidárias, quando se entra na análise de cada uma das críticas suscitadas, quando, por exemplo, atentamos na indignação do nobre Líder da Minoria contra a permissão de formar o juiz seu convencimento pela notoriedade dos fatos. Para S. Ex.^a estaríamos como que retrogradando aos tempos medievais, ou então a um período em que não havia, segundo seu entendimento, qualquer ordem jurídica.

Louvo a coragem e a audácia do nobre Líder da Minoria, que entra no exame da matéria sabendo que está dizendo aquilo que não deveria ser dito, porque aquilo que está dizendo constitui um atentado contra a melhor doutrina jurídica.

O Sr. Doutel de Andrade — Permita-me, V. Ex.^a não me deu a honra de um aparte, não sei se quer que eu proceda do mesmo modo, ou se permitiria que eu interviesse.

O SR. PEDRO ALEIXO — Eu seria, realmente, honrado, se interviesse no discurso de V. Ex.^a. Não daria a V. Ex.^a a honra, porque V. Ex.^a não receberia de minha parte uma interrupção como se eu estivesse querendo honrá-lo. Queria ouvir todas as suas considerações para respondê-las. Mas isso não impede que V. Ex.^a possa interromper as considerações que V. Ex.^a mesmo fez, porque são as que estou procurando traduzir nas ligeiras palavras que venho proferindo.

O Sr. Doutel de Andrade — Fico apenas nesta breve interrupção, ainda sobre o assunto objeto da última ponderação de V. Ex.^a quando estranha, classificando mesmo de audácia, a minha inconformidade com o dispositivo pelo qual se permite a um juiz declarar inelegível um cidadão por elementos de convicção, independentemente de provas, quando se tratar de fato público e notório. Não sou um eminente mestre de Direito, como é V. Ex.^a, mas a minha consciência jurídica faz com que eu venha perante este microfone reafirmar que, realmente, tal dispositivo retrograda, leva o Brasil à noite escura da Idade Média. Se V. Ex.^a quisesse debater o assunto, eu poderia perguntar se não seria melhor, em se tratando de lei punitiva como esta, que é quase uma lei penal, fossem nela esses dispositivos bem claros e que ao invés de termos ali a expressão "elementos de convicção", tivéssemos "elementos de provas irrefutáveis". Porque assim eu poderia concordar com V. Ex.^a.

O SR. PEDRO ALEIXO — Lamento muito não poder contar com o acórdão de V. Ex.^a. Aliás, a sua discordância não é comigo, mas com o nosso Direito Positivo Processual. O Código de Processo Civil, em dispositivo que o projeto de lei declara...

O Sr. Mathews Schmidt — Como exceção.

O Sr. Doutel de Andrade — Como exceção.

O SR. PEDRO ALEIXO — Agora estou aprendendo, com o Professor Mathews Schmidt e com o mestre Doutel de Andrade, que o que vem como regra na lei constitui exceção.

O Sr. Mathews Schmidt — Se V. Ex.^a me permite, não sou professor, mas também não me considero ignorante em Direito. Sou advogado formado. Estudei numa faculdade do País. Sou advogado e, por isso, conhecedor de alguma coisa de Direito.

O SR. PEDRO ALEIXO — Vejo que V. Ex.^a não quer ser chamado de professor, mas se considera conhecedor de Direito. Quem conhece Direito pode, realmente, professar e V. Ex.^a anunciou, categoricamente, que o que está como regra na lei constitui exceção.

No Código de Processo Civil, elaborado e promulgado durante o período de 1937 a 1945, estão inscritos sob o título "Das Provas", dispositivos que, então como hoje, a doutrina consagra e que atribuem ao juiz a liberdade de apreciar a prova produzida.

Temos em mãos o art. 227, assim redigido:

"O juiz apreciará livremente a fé que deve merecer o documento quando contiver, em ponto substancial, entrelinha, emenda, rasuras, borrão ou cancelamento sem ressalva."

Este é o texto do art. 211 do mesmo Código:

"Independem de prova fatos notórios."

Quando estudamos Direito Processual, aprendemos, Sr. Presidente, que muitos dos princípios, muitos dos conceitos, outrora predominantes e vitoriosos, já não encontram atualmente qualquer acatamento.

Também, Sr. Presidente, não estejamos fazendo tantas injúrias à Idade Média, como se ela fosse, realmente, uma fase vergonhosa para a humanidade. A grande verdade é que os que sabem História reconhecem que a Idade Média é a própria matriz da Renascença, que a Idade Média recolheu para a civilização contemporânea as conquistas mais importantes da cultura da Grécia e de Roma.

Ninguém deve ousar, na Idade Média ou em outra, onde quer que haja uma assembléia de gente culta, cometer anacronismos, como o de converter a Paz de Varsóvia em episódio das guerras de Hitler.

Certo é, Sr. Presidente, que na prática do Direito Processual vários preconceitos estão hoje derruídos.

Houve tempo em que se reclamava a presença de duas testemunhas contestes para que seus depoimentos pudessem servir de base à condenação de um acusado. Hoje seria ridículo se fizesse tal exigência, até porque todos se recordam do dito mordaz de Napoleão, que exclamava não compreender por que o depoimento de um homem de bem não era suficiente para condenar dois tratantes, enquanto o depoimento de dois tratantes era bastante para condenar um homem de bem.

O juiz moderno não está sujeito a fórmulas consistentes em parênteses e adágios para o julgamento das causas. Ele deve ir buscar a verdade dentro dos autos, mas é livre para formar a sua convicção. Isto não significa, porém, que o juiz possa ser arbitrário nem mesmo discricionário. Ele tem de indicar os motivos do seu convencimento, e esses motivos não de necessariamente constar do processo em julgamento. É isto que livre convicção significa. Não é absolutamente com o inscrever-se na lei que o juiz formará livremente o seu convencimento, apreciará livremente a prova, que os fatos notórios não precisam ser provados, não é com a inscrição de tais princípios na lei que estaremos atribuindo ao julgador a faculdade de julgar contra a verdade sabida e provada nos autos.

O Sr. Doutel de Andrade — Mas — e esta é a realidade — em se tratando de questão política, que tem uma alta dosagem de paixões, de violências, de interesse, há de V. Ex.^a, experimentado lidador político que é, convir com a Oposição em que realmente isso se observa. As paixões, as violências não de se instalar também nesses julgamentos.

O SR. PEDRO ALEIXO — Vejo que o nobre Deputado Doutel de Andrade não pode, absolutamente, responder à argumentação que eu vinha proferindo.

O Sr. Doutel de Andrade — V. Ex.^a é que não respondeu ao Dr. Hélio de Almeida. Estou esperando.

O SR. PEDRO ALEIXO — Inútil querer perturbar o curso de minha oração. V. Ex.^a leu a carta do Senhor Hélio de Almeida, no final de seu admirável discurso. Ainda não estou terminando minha oração. Ainda não desci desta tribuna. Parece que ainda estou na dilação necessária para dar a resposta reclamada. Aliás, poderia dar essa resposta mais delicadamente, por

escrito, e poderia encontrar um estafeta de outra categoria para levá-la ao Sr. Hélio de Almeida. Mas não o faço. Darei uma resposta desta tribuna, ainda hoje.

O Sr. Doutel de Andrade — Deputado Pedro Aleixo, sua ironia, que percebo, não me magoa. Bendita a missão que me foi confiada, de ser estafeta de um homem de bem, que bate às portas do Parlamento contra os que atassalham sua honra e não apresentam provas das acusações imputadas. Essa tarefa de estafeta eu a cumprirei e peço a Deus que me permita ser estafeta dos democratas a ser estafeta dos ditadores.

O SR. PEDRO ALEIXO — Tenha V. Ex.^a as preferências que quiser, ganhe V. Ex.^a as palmas que está provocando, quantas forem dadas, mas a verdade é que, ainda há pouco, estava mostrando que era erro crasso dizer-se que livre convicção é arbítrio; ainda há pouco, estava demonstrando que, quando se fala em notoriedade, não quer dizer se esteja estabelecendo o poder de fazer condenação sem provas.

Acudo também ao apêlo que me faz, já numa distorção, o nobre Líder da Minoria, quando declara que, nas questões políticas, não podemos absolutamente confiar nos juizes, que são apaixonados de tal modo que a notoriedade não deveria servir de base para qualquer julgamento.

Acredito que, quando atribuímos à Justiça Eleitoral competência para julgar as inelegibilidades, e quando damos ao Poder Judiciário essa função, é porque consideramos o magistrado capaz de sobrepor-se às paixões e às animosidades dos competidores políticos e facciosos, sem o que não se teria verificado a profunda alteração que se fez a esse respeito neste País. Até 1930 as questões políticas eram, em regra, decididas pelas casas políticas. Constituiu uma das mais valiosas conquistas da Revolução de 1930 a criação da Justiça Eleitoral. Pois se nos criamos a Justiça Eleitoral, como vamos proclamar agora que essa Justiça Eleitoral não tem a necessária isenção para apreciar os casos de elegibilidade ou de inelegibilidade, as arguições de elegibilidade ou de inelegibilidade, que não tem a serenidade necessária para decidir quando deve ser feito o registro ou quando deve ser negado o registro de candidatos?

Quanto a mim, sem com isto querer absolutamente que os juizes me fiquem agradecidos, entendo que no dia em que, neste País, eu não puder confiar à sua Justiça, ao Poder Judiciário, aos Tribunais apontados na Constituição como os competentes, a apreciação dos casos de inelegibilidade e não puder determinar que sejam êsses casos julgados pelas mesmas regras estabelecidas para o julgamento das questões patrimoniais e, especialmente, as relativas à liberdade do cidadão, neste dia eu realmente descrerei de que se possa manter entre nós e preservar aqui o regime democrático.

Se em questões que envolvem a liberdade ou o patrimônio de cidadãos estão estabelecidas e aceitas determinadas normas para a apreciação das provas, não está o Poder Executivo sequer inovando quando, no projeto que oferece, manda aplicar aos casos da matéria eleitoral os mesmos princípios que vigoram para a matéria civil, para a matéria penal, para a matéria comercial, para qualquer outra matéria de qualquer outro ramo de Direito.

Sr. Presidente, enganam-se aqueles que dizem ser uma prova de atraso a catalogação de casos de inelegibilidade na legislação ordinária. Já foi até largamente demonstrado, em debates recentes, no Congresso, que não se podem prever, nos limites de um texto constitucional, de vigência mais duradoura do que o comum das leis, tôdas as hipóteses de inelegibilidades.

Assim têm outras nações cultas entendido, merecendo citação especial a França, em cujas leis ordinárias encontramos vasta indicação de inelegíveis.

Nem se alegue que a criação de casos de inelegibilidades pelo legislador é cerceamento da vontade do eleitor quanto à escolha de seus representantes. Impedindo que determinados cidadãos, em razão, por exemplo, das funções que exercem, dos cargos que ocupam, de processos de captação que ponham em prática, de poder econômico de que disponham, venham a ser candidatos, estamos tornando ineficientes intervenções quiçá criminosas e sempre perturbadoras da autêntica manifestação do voto nos pleitos eleitorais.

Eis por que se justifica plenamente que entre os inelegíveis o legislador francês incluia o Presidente da Associação dos ex-Combatentes, embora se trate, em

regra, de um herói que, além das condecorações conquistadas na guerra, traz no corpo as cicatrizes dos ferimentos recebidos em defesa da Pátria.

O Sr. Doutel de Andrade — Nobre Deputado, já que V. Ex.^a fala nos militares franceses, responda-me, singelamente, a esta pergunta simplista: por que a Revolução alcançou, no seu projeto de inelegibilidades, apenas um ministro civil, Hélio de Almeida, e não alcançou, por exemplo, os ministros militares?

O SR. PEDRO ALEIXO — Está pensando V. Ex.^a que vou ajudar, com minha resposta, a sua pequenina intriga? Não (Riso) Sr. Presidente, Srs. Deputados...

O Sr. Doutel de Andrade — Não vai responder?

O SR. PEDRO ALEIXO — Espere! Vou mostrar a V. Ex.^a como é natural estejamos aqui regulando a matéria pela maneira como a regulamos. Neste País, um ilustre estadista subscreveu, em primeiro lugar, a Carta Constitucional de 1937. É o pai espiritual do Partido Trabalhista Brasileiro.

O Sr. Doutel de Andrade — Não, senhor! O Partido Trabalhista Brasileiro nasceu na redemocratização do País. O Partido Trabalhista Brasileiro nasceu nas praças públicas...

O SR. PEDRO ALEIXO — Tenho visto, muitas vezes, Srs. Deputados, desenvolver-se extremado esforço para investigação de uma paternidade; mas raramente ocorre ser uma paternidade tão vivamente repelida, como ora o faz o nobre Líder do PTB. Pai espiritual ou não, pouco importa, foi o Sr. Getúlio Vargas o primeiro Presidente do Partido Trabalhista Brasileiro. Pois foi êle o subscriptor daquela Carta Constitucional na qual se declara inalistáveis os militares em serviço ativo. E, quando subscreveu...

O Sr. José Maria Ribeiro — Mas quem a escreveu?

O Sr. Doutel de Andrade — Quem a escreveu, vamos responder, se V. Ex.^a me permite, foi o autor do Ato Institucional. V. Ex.^a e o seu Partido, que tanto condenaram aquêle jurista, estão, hoje, seguindo o espartilho constitucional por êle impôsto.

O SR. PEDRO ALEIXO — V. Ex.^a gosta muito de usar a expressão "espartilho" e, por vezes, se espartilha bem na sua função.

O Sr. Doutel de Andrade — É como a República está, meu nobre colega, espartilhada.

O SR. PEDRO ALEIXO — Mas espartilhe-se V. Ex.^a como quiser, para que melhor realce os seus ademanos de linguagem e os seus ornamentos físicos. A verdade é que, nobre colega Doutel de Andrade, aquela Carta Constitucional foi subscrita pelo ilustre Senhor Getúlio Vargas, e não quero crer que o haja feito sem saber o que subscrevia, sem ter da mesma pleno conhecimento. Temos, então, o seguinte: pela Carta Constitucional de 1937, os militares em serviço ativo não podiam ser eleitores e, por isso, eram inelegíveis, salvo os oficiais. Era um critério. Também, hoje, adota-se o critério de não permitir que durante certo tempo sejam elegíveis ministros do governo de posto. Excetuam-se os ministros militares, mas também se excetuam os ministros civis que estão no exercício de mandatos legislativos.

O Sr. Doutel de Andrade — Logo, é discriminatória. Visou, apenas, o Sr. Hélio de Almeida.

O SR. PEDRO ALEIXO — Mas, Sr. Presidente, Srs. Deputados, as leis em geral são discriminatórias. Quando a lei dispõe sobre homens de bem, está discriminando os homens de bem, distinguindo-os dos homens que procedem mal. Quando a lei dispõe sobre direitos ou deveres das mulheres, está fazendo discriminação.

O Sr. Doutel de Andrade — V. Ex.^a considera que o Dr. Hélio de Almeida não é homem de bem? Nada ficou provado, até agora, contra aquele ilustre brasileiro.

O SR. PEDRO ALEIXO — Parece que essa carta, que está em seu poder e que não me chegou às mãos, inspira a V. Ex.^a perguntas desta natureza. Eu não sou o autor do dispositivo. Poderia dizer a V. Ex.^a o seguinte: se o Sr. Hélio de Almeida faz a mim um repto para dizer se ele é ou não homem de bem, está inteiramente equivocado, porque os argumentos que eu produzi na Comissão de Constituição e Justiça, quando examinei o projeto, eram argumentos que visavam a hipóteses e não a casos concretos. E eu argumentava tendo em vista os argumentos dos adversários. Não entendo, nobre Deputado Doutel de Andrade, como possa valer para prova de que

alguém é homem de bem a declaração que me é reclamada de público, se não disponho de provas a respeito.

Não acompanhei os inquéritos policiais-militares, não acompanhei a vida pregressa do Sr. Hélio de Almeida, não sei o que ele fez ou deixou de fazer, não sei quais são os seus negócios comerciais, quais os fornecimentos que ele tem feito ao Poder Público, não sei de quanto ele era credor quando assumiu o Ministério da Viação, de quanto era credor quando deixou o Ministério da Viação. Ignoro tudo isso. Posso, porém, dizer a V. Ex.^a que, diante do repto do Sr. Hélio de Almeida, não estou obrigado a suportar as conseqüências de paralogismo proposto por um acusado da prática de ato lesivo do patrimônio alheio ao juiz que o condenou. Fundamentara o juiz a condenação no considerando de que constava dos autos que duas ou três pessoas haviam visto o réu saltar uma janela e apoderar-se de bens de outrem. Contestou o acusado: "Se V. Ex.^a tem três pessoas que me viram praticando tal ato, saiba que há três mil que não me viram fazer isso."

Não será, Senhor Presidente e Srs. Deputados, em absoluto, pelo fato de eu não ter visto o Sr. Hélio de Almeida fazer o que talvez digam que ele fez que eu estaria obrigado, agora, a dar um depoimento que valesse, para o Sr. Hélio de Almeida, como defesa em relação ao que porventura em IPMs conste contra ele.

O Sr. Doutel de Andrade — Permite V. Ex.^a um aparte? O Dr. Hélio de Almeida não lhe faz nenhum repto. Ao contrário, em sua carta, enérgica mas respeitosa, exime V. Ex.^a desse gesto nobre de poupar a ele, Hélio de Almeida, presumidamente, um constrangimento.

O SR. PEDRO ALEIXO — V. Ex.^a pediu licença para um aparte com suas palavras, não com as minhas.

O Sr. Doutel de Andrade — Não. É declaração de V. Ex.^a a de que ficaria até odioso submeter o Sr. Hélio de Almeida ao constrangimento de ser apontado à execução pública. Ele quer liberar V. Ex.^a desse constrangimento. Ele não repta V. Ex.^a; antes, pede traga a público, se elas existem, as provas das acusações que contra

êle, Hélio de Almeida, argüem. É isso exatamente que diz em sua carta. Os talentos de V. Ex.^a não deturparão as palavras daquele ilustre candidato do Partido Trabalhista Brasileiro.

O SR. PEDRO ALEIXO — A insistência do nobre procurador do Sr. Hélio de Almeida...

O Sr. Doutel de Andrade — Procurador da democracia e não do golpe, não da violência, não da iniquidade. Modesto procurador da liberdade e do respeito à dignidade dos cidadãos.

O SR. PEDRO ALEIXO — Não vejo por que V. Ex.^a associa a idéia do Sr. Hélio de Almeida à idéia do golpe.

Sr. Presidente, Senhores Deputados, a insistência do nobre procurador do Sr. Hélio de Almeida não altera absolutamente os termos em que pus a questão. O que eu disse na Comissão de Constituição e Justiça foi exclusivamente em face de hipóteses que estava figurando. Dizia eu que, até certo dia do mês de junho de 1964, o Comando Revolucionário ou quem estivesse exercendo as funções ao mesmo atribuídas no Ato Institucional poderia, sem nenhuma explicação, incluir determinados nomes na lista dos que teriam seus mandatos políticos cassados ou seus direitos políticos suspensos. Era uma medida de caráter revolucionário e, por isso mesmo, dispensava ela justificação por meio de provas, tampouco precisava ser precedida de satisfação à exigência do princípio — *nemo inauditur damnari potest*. Nem ao menos se informava o acusado de que êle estava sendo sujeito a um julgamento.

O Sr. Hélio de Almeida, ex-Ministro do Sr. João Goulart, poderia ter sido atingido, nas condições expostas, por medida revolucionária, e estaria agora inelegível. Não o foi, entretanto. Se, agora, para que a inelegibilidade que alcançou alguns de seus companheiros de Ministério pudesse vir a alcançá-lo, se fizesse necessária a divulgação de fundamentos, estaria o Sr. Hélio de Almeida sujeito a suportar ônus que outros em idêntica situação à dêle deixaram de suportar.

Ademais, não é preciso encarecer que já agora estão abertas as portas dos tribunais e que a última palavra sobre a procedência ou não de argüições de inelegibilidades há que ser dada pela Justiça Eleitoral.

Isto pôsto, não estou obrigado a acudir a uma interpelação com a resposta pretendida para, em campanha eleitoral, ser tal resposta talvez utilizada em propaganda a favor de quem quer que seja ou contra quem quer que seja.

Assumi sempre, assumo e continuarei assumindo a responsabilidade de quanto falo, mas, é necessário que se recorde que as declarações por mim feitas o foram no exercício de mandato, protegido por inviolabilidade relativamente a opiniões, palavras e votos, não para garantia pessoal minha e antes para que a verdade possa ser irrestritamente proclamada.

Sr. Presidente, Senhores Deputados, estamos vivendo horas consideradas difíceis e que muitos reputam perigosas. Seria eu, Sr. Presidente, o último a pretender extrair de apreensões que até adversários nossos divulgam, razões para intimidação de quem quer que seja.

Nesta Casa, ao longo do tempo, por várias vêzes sentimos a interferência de elementos militares nos trabalhos legislativos. Tempo houve, para recordar apenas um episódio, em que se reclamava, na legislatura passada, a antecipação do plebiscito, porque um dos próceres mais evidenciados na época do domínio do Sr. João Goulart, o eminente militar General Jair Dantas Ribeiro, telegrafava ao seu Ministro e publicava o telegrama dizendo que o povo estava ululando em praça pública e que êle não tinha meios para conter os ímpetos populares.

Sr. Presidente, Senhores Deputados, apesar de se murmurar, de boca a orelha, que se alguém votasse contra a antecipação do plebiscito estaria contribuindo para que esta Casa fôsse fechada, para que o Congresso tivesse suas portas cerradas, eu me colloquei entre aquêles, em número ponderável, que votaram contra a antecipação do plebiscito. Não extraí daí nenhuma carta de valente, não me considerei assim um herói, pois apenas procedi normalmente no cumprimento de um dever.

Também hoje as murmurações se repetem e as apreensões servem de argumentos repetidos. Cada um cumpra o seu dever. Nenhum de nós deve votar por medo, por temor ou por intimidação.

Ninguém pode supor que está aqui para dar exemplos de bravura, nem admitir haja aqui quem precise de recebê-los.

Muitos de nossos adversários nos afrontam, nos desafiam e vão até aos extremos de injúrias, esquecidos agora de que ficaram silenciosos quando era arriscado falar.

Fique esclarecido que, entre os impugnadores da realização de eleições diretas, em datas marcadas, antes do movimento de 31 de março, se distinguem os que se dizem receosos de que possam vir a triunfar nos pleitos eleitorais os subversivos, os corruptos, os corruptores, os inimigos das instituições democráticas. É para afastar o perigo da vitória de tais elementos que estamos pleiteando a aprovação do projeto de lei de inelegibilidades. É, éste, se quiserem, o preço que pagamos para que o povo seja chamado a escolher, na época própria, os sucessores dos atuais governantes, a prestação que oferecemos para que não haja prorrogação de mandatos, o tributo que damos para que se resolvam, nas urnas, democraticamente, as nossas divergências.

Temos a certeza de que, isto fazendo, estamos correspondendo à ação do Sr. Presidente da República, sinceramente empenhado em realizar seus reiterados compromissos de praticar e defender a democracia.

Contra o Congresso Nacional continuam as maquinações de seus obstinados inimigos, pertencentes a setores diversos. Muitos pretendem fechá-lo para que se possa inaugurar no País uma ditadura de esquerda ou de extrema esquerda, nos moldes da anunciada na noite de 13 de março de 1964, em comício oficial à luz de holofotes e diante de uma multidão adrede convocada para o motim e para o tumulto. Outros querem hoje, como quiseram em princípios de abril de 1964, antes da promulgação do Ato Institucional, que o Congresso Nacional seja dissolvido e que os partidos políticos sejam extintos. Dêstes últimos não prevaleceu a opinião, naquela época, pois ao próprio Congresso foi atribuída a competência de eleger o Presidente da República, e o Presidente eleito, Sr. Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, caminhou decididamente, para a reconstituição democrática do País, para a consolidação da contra-revolução opos-

ta à revolução que se preparava no Palácio dos Despachos.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Permite um aparte?

O SR. PEDRO ALEIXO — Este Congresso orgulha-se de ter participado da resistência aos que desejam a supressão das instituições democráticas. Nós não pretendemos cobrar de quem quer que seja os serviços que prestamos à democracia, mesmo quando de tais serviços sejam beneficiários adversários. E até entre os adversários procuramos e sabemos distinguir os que são apenas adversários de nossas agremiações partidárias dos que são adversários do regime instituído.

Ainda agora tenho à minha frente o Sr. Ministro Oswaldo Lima Filho que, corajosamente, três dias depois de vitorioso o movimento de 31 de março, dizia tudo quanto supunha dever dizer em defesa do seu chefe deposto. Nós o ouvimos atentamente e com a necessária admiração. O Sr. Oswaldo Lima Filho é, nesta Casa, um dos mais teríveis adversários do Governo. Sua ação se desenvolve no combate franco à ordem política instituída a partir de 31 de março. Mas não passou pelo nosso espírito a idéia de diminuir-lhe a capacidade de receber sufrágios populares, embora isto suscite estranheza da parte do seu Líder, Sr. Deputado Doutel de Andrade, que descobre discriminação censurável por não vê-lo incluído, ao lado do Sr. Hélio de Almeida, entre aqueles que não podem ser votados por seus concidadãos. Sr. Presidente, quem assim age pode, efetivamente, fazê-lo com a segurança de quem não teme confrontações, de quem continua fiel à defesa das instituições vigentes. E quando o Sr. Presidente da República, em mensagem ou em discurso, louva a atividade do Congresso Nacional e reconhece o valor da participação do mesmo na preservação da democracia, o louvor é compreendido pela Nação como sendo mais uma afirmativa de fidelidade aos compromissos por S. Ex.^a patrioticamente assumidos.

Maior é o valor das referências elogiosas, quando quem as faz nada pretende para si mesmo. O Sr. Marechal Humberto de Alencar Castello Branco não é candidato a receber votos de quem quer que seja; não está disputando sufrágios eleitorais; não procura

obter simpatias populares em troca de favores ou de concessões de qualquer natureza. Está, sim, empenhado, por amor ao Brasil, em conquistar a glória, que queremos seja dele, de restabelecer a ordem, de assegurar a probidade administrativa, impedindo a subversão e proscrevendo a corrupção, a fim de que, em data certa e já marcada, o povo brasileiro escolha seu sucessor, a quem serão entregues os destinos deste País, que não desejamos prejudicados pelo facciosismo e pela distorção de adversários, muitas vezes pequeninos e mesquinhos, com quem temos de defrontar-nos.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Permite V. Ex.^a um aparte?

O SR. PEDRO ALEIXO — Pois não.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Nobre Deputado Pedro Aleixo, se posso fazer um reparo às afirmações de V. Ex.^a, faço-o apenas sobre dois pontos. Não fiz aqui a defesa do meu chefe, porque não o tenho, mas do ex-Presidente da República e Presidente do meu Partido. Sou grato a V. Ex.^a pelo julgamento que expressa.

O SR. PEDRO ALEIXO — V. Ex.^a nada me deve. Quando se faz justiça, não se tem nada a receber.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Mas a justiça é muito rara neste País...

O Sr. Brito Velho — Mas foi feita quanto a V. Ex.^a

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Mas devo dizer que, apesar de a atual lei não me fazer injustiça, embora andem por aí umas emendas que pretendem impossibilitar-me de concorrer ao Governo de Pernambuco, tenho o intento de colocar a discussão do problema menos em casos pessoais.

O SR. PEDRO ALEIXO — Era o que desejávamos, nobre Deputado. Mas fui trazido a um debate pessoal, por meio de uma missiva que foi positivamente mal posta perante este Plenário.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Não estou recriminando ninguém. Apenas me parece que o debate dos princípios nesta matéria será mais útil a todos nós.

O SR. PEDRO ALEIXO — Quando V. Ex.^a personifica um princípio, é natural que V. Ex.^a seja citado.

O Sr. Oswaldo Lima Filho — Todos os homens, de todos os Partidos neste

País, têm graves defeitos e têm pecado contra a democracia. Enxergo, porém, um defeito capital na lei que o Sr. Presidente da República mandou ao Congresso e que V. Ex.^a, o seu Partido e a Maioria da Casa irão defender.

É que, em dois dispositivos, entre vários outros, de resto louváveis, abandona a linha que todos os povos civilizados vêm adotando e que entre nós, depois das Constituições de 1934 e de 1946, se consagrou como um princípio civilizador, um princípio de Direito, a que nem os altos títulos democráticos nem a cultura de V. Ex.^a poderão negar o caráter impositivo, nessa questão. E é o seguinte: é que sempre as arguições de inelegibilidades, quaisquer que fôsem os casos — e V. Ex.^a citou muitos, entre os quais os da lei francesa —, ficaram, nos países civilizados, e entre nós nos regimes dessas Constituições citadas, sob o juízo, sob a dependência de uma decisão judicial. Sempre se entendeu, depois das terríveis comissões de poderes da República Velha, de todos os crimes que se amontoaram no passado, que o julgamento dessas inelegibilidades, das arguições de inelegibilidades ou de incompatibilidades compete ao Poder Judiciário, exatamente — e não vou alongar-me porque o assunto é óbvio — para que não saísse do poder arbitrário das maiorias do Congresso ou do Executivo uma decisão discriminatória ou pessoal. No entanto, é exatamente isso que fazem os arts. 4.º e 5.º do projeto: discriminações em torno de pessoas, sem que a arguição ali apontada seja objeto de decisão judicial.

O SR. PEDRO ALEIXO — Sr. Presidente, como anunciei no princípio, não era meu propósito vir hoje a esta tribuna fazer a defesa do projeto de inelegibilidade. Foi trazido a este debate pela convocação do nobre Líder da Minoría, Líder do Sr. Oswaldo Lima Filho, o Sr. Deputado Doutel de Andrade.

Desde logo, quero fazer uma ressalva. É que numerosos são os casos nos quais não se entrega propriamente à decisão judicial a apreciação do motivo, da razão das inelegibilidades. Cabe ao legislador criar as inelegibilidades, e, em certos casos, a verificação, em Juízo, da ocorrência da inelegibilidade criada, se reduz a mero confronto de datas — da data do afastamento do cargo com o dia marcado para a desincompatibiliza-

ção, da data da cessação das funções que importam incompatibilidade ou se reduz ao exame do exercício de atividades proibidas aos candidatos ou de irregularidades e vícios formais das candidaturas.

Feita esta ressalva, quero acrescentar, com a maior franqueza e a maior lisura: se me dizem, Srs. Deputados, que tais e tais dispositivos visam a tornar inelegíveis estes ou aqueles candidatos, cumpre fazer minucioso exame para saber se os efeitos desses dispositivos constituem uma injustiça ou uma iniquidade, porquanto, no caso afirmativo eu não deveria aprová-los; não porque, como elaborador da lei, não pudesse fazê-lo, mas tão-somente porque não devo contribuir para a consumação de iniquidades ou injustiças. Entretanto, se estou sinceramente convencido de que o que se tem por objetivo é a defesa do regime democrático, é evitar a corrupção nos pleitos eleitorais, é impedir a subversão, é preservar a exação e a probidade administrativas, é não permitir prosperem conspirações tecidas além de nossas fronteiras para repercussão dentro do Brasil, então, Senhores Deputados, sejam quais forem os textos, aqui estarei para aprová-los, ainda que sobre a minha cabeça caíam as maldições daqueles que, supostamente convencidos de que são idôneos para lançar anátemas, queiram condenar-me pelo voto que irei proferir.

A propósito do projeto em comentário, singular ocorrência há que ser salientada. Tão logo se divulgaram seus dispositivos, surgiram protestos e reclamações procedentes dos partidários de candidatos que eram identificados como alcançados pelas expressões da lei projetada. Então, tornou-se evidente que os dispositivos censurados estão certos, pois atingem o alvo visado, tanto que vão votar contra eles precisamente os que não querem sejam legalmente inelegíveis os corruptos e os subversivos.

De nossa parte, votando favoravelmente à criação das inelegibilidades, estaremos defendendo as instituições democráticas, assegurando a normalidade e a lisura das eleições, ainda que isto nos custe expor a nossa reputação de

fiéis devotos e defensores de princípios liberais aos ataques injustos de muitos que jamais se interessaram pela sobrevivência da democracia, de cujas franquias nesta hora se valem para armar o êxito de conspirações que contra ela estão tramando.

Nem queiram ver na aprovação prevista do projeto criador das inelegibilidades o efeito de influências indébitas das Forças Militares. Ao longo de nossa História, têm as Classes Armadas invariavelmente demonstrado que jamais se serviram de suas armas para oprimir a Nação, e sempre que algum de seus membros, por imperativo dos acontecimentos, assumiu o poder, jamais deixou de restituí-lo, na época própria, e dentro dos prazos pré-estabelecidos.

O interesse que nossos militares têm nas deliberações que estamos tomando é o mesmo dos civis, é o mesmo de todos que desejam a pureza dos pleitos eleitorais e, por isso, não querem que os pleitos próximos sejam instrumento de corrupção, de subversão, de perigo para a democracia entre nós.

Nas épocas do maior esplendor da vida democrática dos povos civilizados, sempre houve lei que admitiu a proscrição de seus mais destacados homens públicos.

Em Atenas, a cidade de Péricles, a mesma lei que permitiu o banimento do dissoluto mas glorioso Alcibiades permitiu se banisse Aristides. E para o exílio deste último, conta-nos a História, a razão preponderante foi a dada pelo camponês analfabeto, quando pedia ao próprio Aristides que inscrevesse seu nome na concha fatídica: "Estou cansado de ouvir que ele é o justo."

Sr. Presidente, tenhamos tranqüilas as nossas consciências e votemos sem temores o projeto em comentário. Entre os que vão ser declarados inelegíveis não podemos nos orgulhar de que haja alguém com a glória de Alcibiades; mas, felizmente, também temos a certeza de que nenhum Aristides vai ser marcado com o ferrête da inelegibilidade."

O Sr. **Nelson Carneiro** evoca o pensamento de Rui Barbosa, "fora da lei não há salvação", acrescentando: "Mas a lei, como imaginava o mestre, não é o estatuto que se vota, qualquer que êle seja." "Lei, para sobreviver — continua —, tem de deitar raízes na ordem constitucional; tem de estar de acôrdo com a realidade social e, principalmente, tem que ser uma lei atual, capaz de resolver os problemas do presente, mas voltada igualmente para o futuro, a fim de dar solução para as questões que surjam por diante." Acentua que o projeto "é fruto do amor e do desamor", analisando em seguida as posições dos Governadores Magalhães Pinto, Carlos Lacerda e do Presidente Castello Branco no momento político. Comenta os manifestos da LIDER, do Almirante Sílvio Heck e dos Coronéis Martinelli, Pina e Valente. Refere-se aos pronunciamentos ocorridos na Marinha, destacando o papel do Almirante Radmaker. Situa a ação da Revolução face a tôdas essas manifestações e declara que "o excesso de amor também prejudica a Revolução e se o desamor excessivo lhe cria embaraços, o amor excessivo semeia os elementos do Partido Social Democrático que pretendem uma lei que represente uma palavra de esperança a todos os que querem um Brasil tranqüilo, onde as liberdades públicas sejam integralmente restauradas, onde haja justiça para todos, onde a palavra **defesa** não seja proscrita dos códigos: uma lei impessoal voltada para os dias do futuro, de tal modo que seja satisfação dos homens de hoje, mas que possa ser igualmente orgulho daqueles que vêm depois de nós".

Mostra-se o Sr. **Elias Carmo** seguro de que o projeto que regula as inelegibilidades é necessário e indispensável. Adverte que o fato de que "determinados itens, determinadas letras talvez estejam fora do lugar", não é motivo para que possam, "em sã consciência, acusá-lo de subversivo, impatriótico, injurídico e, principalmente, contrário aos altos interesses da Nação". Tece elogios ao Sr. Milton Campos, que, "na exposição de motivos, em uma página memorável, nos diz que realmente o projeto pode não estar inteiramente de acôrdo com as necessidades, mas que êle, no seu conjunto, deseja, quer e exige que a paz volte a reinar no País". Interpelado pelo Sr. **José Maria Ribeiro**, que solicita a citação de algum dispositivo desse projeto que poderia alcançar os Governadores Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, "dois homens que vêm intranqüilizando a Nação nesses últimos dois meses com pronunciamentos considerados, por aquêles que querem a paz e a tranqüilidade da família brasileira, altamente subversivos e contrários ao poder constituído", comenta a coragem dos Srs. Padre Vidigal e Bilac Pinto, que pregaram a guerra revolucionária na Câmara dos Deputados, e enaltece a figura do Presidente Castello Branco nas ocorrências que antecederam o dia 31 de março de 1964, sem, entretanto, responder ao aparte do Sr. **José Maria Ribeiro**. Esclarece, todavia, que "não concordamos, de maneira alguma, com a subversão, parta de onde partir, seja do Centro, do Sul ou do Norte". Termina o seu discurso afirmando: "Nós votaremos a favor dessa lei porque ela é dirigida contra aquêles que tramaram no passado, contra aquêles que conspiraram para derrubar as instituições e o regime. Estaremos sempre e sempre contra aquêles que queiram, no presente ou no futuro, subverter o regime, desde que essa subversão se faça contra aquêles que, patrioticamente, honestamente, dignamente, honradamente, lutam pelo Brasil, como o vem fazendo o Marechal Castello Branco."

Afirma o Sr. **Bernardo Belo** que, se indagado se falaria contra ou a favor do projeto, num primeiro ímpeto, declararia que falaria contra, "porque estamos discutindo um projeto que visa a restringir direitos impostergáveis numa democracia", mas que, ao ocupar a tribuna, o faz em nome de sua agremiação política, o Partido Social Progresista, que, "depois de acurado exame da proposição, e atendendo às circunstâncias da conjuntura política, chegou, afinal, a consentir nessas restrições de direitos para, melhorando o projeto, onde, evidentemente, atinge discricionariamente pessoas determinadas, buscando em linhas sinuosas, colhêr aqui e ali algum brasileiro ou muitos brasileiros, dar-lhe um pouco de

lógica, torná-lo menos inaceitável". Condena a atitude de radicais revolucionários, entre os quais um encarregado de um IPM que investiu contra o Sr. Adhemar de Barros, que "diariamente se insurgem contra as leis do País". Saliencia que, devido a ocorrências dessa natureza, "vamos, mais uma vez, transigir, para entregar ao Presidente da República um instrumento com o qual ele possa cumprir os repetidos compromissos que vem assumindo no sentido de encaminhar o Brasil para a boa ordem democrática". Esclarece que tal transigência, entretanto, não pode trazer o apoio a certas incongruências, que dão ao projeto um "caráter tão pessoal". Exemplifica a afirmativa através dos arts. 4.º e 5.º da proposta, que "estabelecem inexplicável diferença entre os que, no Governo passado, tiveram parcela do poder e do comando". Menciona a discriminação estabelecida pela proposição entre os prazos de inelegibilidade fixados para os ministros do Governo do Sr. João Goulart e para os secretários dos governadores punidos pela Revolução. Indaga: "Será que os Secretários de Governo tiveram maior soma de poderes do que os Ministros da República? Será que cometeram, contra a boa ordem democrática, maiores desatinos do que pudessem ter cometido os Ministros da República?" Opina que "o projeto traça uma linha quase labiríntica para apañhar, aqui, "Manoel"; acolá, "Sebastião"; mais além, "João". Continuando a sua análise da matéria, comenta: "Diz a proposição que, decorridos os prazos para o processamento da impugnação ou registro do candidato — note-se que a lei determina prazo a prazo por cada ato —, decorridos êsses prazos, se já estiver diplomado e empossado o eleito, declarada pela Justiça a inelegibilidade dêste, perderá o mandato aquêle que se encontrar em exercício. Desta forma, a lei criará uma nova maneira de cassação de mandatos." Solicita a atenção do Plenário para a emenda da bancada do Partido Social Progressista, que visa a corrigir o projeto e "evitar que, no futuro, assistamos a outras cassações de mandatos, para mim sempre tão repugnantes". Em resposta a um aparte do Sr. **Odir Araújo**, lembra que, entre as emendas de sua bancada, existe uma que prevê, como a proposição do Governo determinou em relação aos Ministros do Sr. João Goulart, uma exceção de inelegibilidade para os Secretários que sejam detentores de mandatos parlamentares. Conclui afirmando que "precisamos sacrificar os nossos melhores sentimentos para aceitar êste projeto, que, efetivamente, por tal forma, fere a Constituição e os princípios inerentes à democracia", "com a esperança de que o Presidente Castello Branco, daqui por diante, melhor do que nos dias passados, em que sua atuação em favor da democracia se fêz sentir apenas por palavras e não por atos, conduza o Brasil com serenidade, com justiça, com amor à democracia, aos destinos que desejamos para nossa Pátria".

O Sr. **Derville Allegretti** enaltece a proposição por impedir a volta aos cargos eletivos dos elementos condenados pela Revolução, combater o comunismo e impossibilitar a interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais. Afirma ser necessário um reparo ao projeto de lei quanto à matéria do art. 4.º e seu parágrafo. "Não sei por que — comenta — se fixou o prazo até 31 de dezembro de 1965. Até 31 de dezembro de 1965 são inelegíveis, e no dia 1.º de janeiro de 1966 já não o são. Serão, porventura, comunistas e corruptos até 31 de dezembro e no dia 1.º de janeiro já não o são mais?" Estranha a exceção de inelegibilidade para os militares, comentando que foram exatamente os ministros militares do Governo passado os maiores culpados pelo estado de coisas da época, "pois eram eles que davam ao Sr. João Goulart a garantia de que precisava para governar da maneira que bem entendesse". Entende que os ministros militares não deveriam ser excluídos das inelegibilidades, "mas incluídos em primeiro lugar".

Expressa o Sr. **Chagas Rodrigues** o pensamento da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro, contrário à proposição, "um amontoado de barbaridades e que está fulminado pelo Direito, pela democracia e por tudo quanto representa a conquista do homem sôbre a face da terra", um recuo a épocas anteriores à Idade Média. Afirma: "A conquista do

homem, em sua luta pela liberdade e pela segurança, que vem reproduzida em tôdas as declarações de direitos, tudo isto está sendo, nesta hora, espezinhado por êste projeto antijurídico, inconstitucional, atentatório à liberdade e ao regime democrático. Ataca o projeto por ser uma lei penal de efeito retroativo e por fazer distinção em situações idênticas. Indaga de como, "através de uma lei, procurar sacramentar ou legitimar o arbítrio do poder e da força bruta". Repele o projeto, que classifica como "talvez a mais negra das imoralidades, o mais terrível dos atentados, a mais ignominiosa ofensa a esta Casa e à democracia brasileira".

O Sr. **Nelson Carneiro** combate a atitude dos elementos da União Democrática Nacional, que, após tanto combater os homens do Partido Trabalhista Brasileiro no Governo anterior, "usam de iguais processos", a fim de "atender às ordens do poder". Condena o dispositivo do projeto em tela que torna elegíveis aqueles elementos de poder econômico através de "fato notório", salientando que a expressão nem sempre corresponde à verdade. Chama a atenção de seus pares para "o que talvez não fôsse intenção dos homens do Governo", como incluir entre as vítimas da matéria em discussão o Sr. Adhemar de Barros, que — "verdade ou mentira, pouco importa, mas é fato notório" — "tem uma caixinha para as eleições". Cita como "notório" o exemplo de muitos deputados que receberam dinheiro do IBAD para se elegerem". Conclui advertindo: "A força que estão criando e levantando contra alguns pode colhêr muitos daqueles que não estão esperando ser por ela colhidos."

Declara o Sr. **Hamilton Prado** considerar o projeto "uma necessária complementação do Estatuto Partidário e do Código Eleitoral, em vias de promulgação, e da recente reforma constitucional relativa às inelegibilidades". Argumenta que êsses diplomas vieram "sanar erros, vícios, deficiências que deformavam na prática a vida dos partidos políticos nacionais, dificultavam a regularidade e pureza dos pleitos eleitorais e distorciam, em consequência, o processo democrático entre nós". Comenta que o projeto dispõe sobre condições de elegibilidade que constituem "configurações relativas ao direito público, que não é inerente à pessoa humana, mas depende, em seu exercício, da verificação de pré-requisitos", cujas naturezas, peculiaridades e extensões são fixadas em função dos elementos fundamentais à preservação da sociedade e em defesa do regime político vigente. Pontifica que por visar a evitar prejuízos para a sociedade, para o regime, para as instituições e para o processo democrático, o projeto não é injusto ao configurar casos especiais. Esclarece que a proposição "está vazada em termos que correspondem às exigências e imposições do momento político do País".

O Sr. **Loerte Vieira** afirma que a proposição a ser votada não suprime direitos, como argumenta a oposição, que colaborou no projeto das inelegibilidades, apontando outros casos que não estavam previstos na matéria formulada pelo Governo. Afirma estar tranqüilo "para exercitar êste nosso dever, qual o de fazer as leis mais perfeitas no sentido de melhorar os pleitos eleitorais, de afastar a possibilidade da corrupção administrativa, da influência do poder econômico e de tantos outros males que têm sido a causa maior do enfraquecimento da nossa democracia".

O Sr. **Paulo Lauro** enaltece a Emenda Constitucional n.º 14 e situa a posição de sua agremiação política ante o problema das inelegibilidades. Afirma que a bancada do Partido Social Progressista, "na proposição que trata das inelegibilidades, procurou, através de emendas que não ferissem os princípios normativos dêste projeto, manter límpidos os

fundamentos de direito, de forma, a fim de que ficassem resguardados, de maneira indiscutível, os direitos do cidadão, na observância das normas propostas". Destaca entre as emendas apresentadas por seu partido a que diz respeito à supressão da decisão baseada inclusive em fatos notórios, independente de prova processual. Enumera entre os princípios defendidos pelo Partido Social Progressista "o que fixa os prazos dentro dos quais a Justiça Eleitoral deve estabelecer as suas decisões, reduzindo-os, ainda, além daquilo que estava proposto no projeto", para que possa ter ampla defesa todo aquele que for contestado. Esclarece que com certos aprimoramentos o projeto servirá aos interesses nacionais.

O Sr. **Carlos Werneck** louva o trabalho estafante da Comissão de Constituição e Justiça, ao apreciar, não apenas o projeto originário do Governo, mas as emendas e subemendas que lhe foram oferecidas. Opina que em muitos artigos da mensagem há excessos e em determinados pontos, imprecisões de linguagem. Condena, em especial, a alínea c do item I, art. 1.º, comentando: "Nas condições em que está proposto esse item, pouquíssimos escapariam de nêle se enquadrarem". Considerando o art. 5.º, faz restrição no sentido de que o mesmo torna inelegíveis elementos que, embora nomeados para cargo de Secretário de Estado de Governadores punidos pela Revolução, não chegaram a participar dos respectivos governos por renúncia imediata ou por necessidade de viagem. Conclui afirmando que admite o projeto como uma real necessidade, da Revolução em ampliar o Ato Institucional, a fim de que, "pelo menos transitòriamente, pudessem ser afastados da arena política todos aqueles elementos que de qualquer maneira viessem a constituir empecilhos à ação da Revolução".

Declaração de Voto dos Srs. Celso Amaral, Millo Comarosano e Lacôrte Vitale (PTB):

Favoráveis ao projeto, com restrições aos arts. 4.º e 5.º, por entendê-los discriminatórios. Declaram-se convencidos de que os demais dispositivos "regulam atividades e matérias por meio de preceitos que visam, sobretudo, a assegurar a verdade democrática, a lisura dos pleitos eleitorais, o combate à corrupção e subôrno". Consideram os princípios de boa ética política e "podendo ser enquadrados no programa de qualquer partido que adote o regime democrático republicano".

Do Sr. Monteiro de Castro:

Favorável ao projeto "se presente a manutenção dos dispositivos que criam inelegibilidades, para os ex-ministros do Sr. João Goulart, no período do sistema presidencialista, exceções feitas para aqueles que são militares ou exercem mandato legislativo; para aqueles que estão abrangidos na letra I, item I, do art. 1.º, do projeto e para os ex-Secretários de Estado de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa, caso não estejam no mandato do Legislativo Federal".

Na sessão extraordinária noturna de 8 de julho foi o projeto, ressalvadas as emendas e subemendas, pôsto em votação, tendo sido aprovado por 244 contra 93 votos. Foram em seguida votados o art. 4.º e seu parágrafo (aprovados por 210 contra 115 votos), a Emenda n.º 117 (rejeitada por 219 contra 111 votos), Emenda n.º 125 (aprovada por 245 contra 82 votos), Subemenda da Comissão de Constituição e Justiça às Emendas números 31, 32 e 33, de Plenário (aprovada por 317 contra 4 votos), letra a do inciso II do art. 1.º do projeto (aprovada por 214 contra 87 votos), subemenda da Comissão de Constituição e Justiça à Emenda n.º 11, de Plenário (aprovada, sem votos contrários). Por requerimento

de autoria do Sr. Rondon Pacheco, foram votadas em globo e rejeitadas as Emendas n.ºs 27, 42, 51, 54, 62, 63, 67, 68, 72, 74, 89, 98, 111, 139, 141, 142, 143, 144, 147, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 162, 188, as de parecer contrário, as subemendas às Emendas n.ºs 87, 109, 125, 128 e 130, as Emendas n.ºs 1, 2 e 34. Foi rejeitada a Emenda n.º 118 (26).

Foi a seguinte a redação final (27) da matéria, na Câmara dos Deputados:

PROJETO

N.º 2.956-C, DE 1965

Redação final do Projeto número 2.956-B/65, que estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Além dos que estejam compreendidos nos casos previstos nos artigos 138, 139 e 140 da Constituição Federal, com as modificações das Emendas Constitucionais n.ºs 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 (Lei n.º 2.550, art. 58);
- 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, à 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, §§ 1.º e 2.º, desde que o motivo que deu causa à punição os incompatibilize para o exercício do mandato eletivo em face do disposto na Constituição, na Emenda Constitucional n.º 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, e de cuja decisão definitiva não hajam recorrido ao Poder Judiciário;

(26) Vide D. C. N. — Seção I — Supls. de 9 e 10 de julho de 1965. Informações confirmadas na Seção de Sinopse da Câmara dos Deputados.

(27) Publicada no D. C. N. — Seção I — de 10-7-1965, pág. 12.

- i) os que, nos casos previstos em lei, forem declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis (Constituição Federal, art. 182, § 2.º), desde que o motivo da condenação os incompatibilize também para o exercício de mandato eletivo, em face da Constituição, da Emenda Constitucional n.º 14 ou desta Lei;
- j) os que, nos casos determinados em lei, venham a ser privados, por sentença judiciária irrecorrível, proferida no curso do processo eleitoral, do direito à 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 sido condenados por haver comprometido, por si ou por outrem, a lisura e a normalidade de 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 influências;
- 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. 3.º e 5.º da Lei n.º 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. 5.º 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 Assembleias 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 fôr aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se referem as letras a a t do n.º I 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 administrativas 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 exerceram o mandato de deputado estadual, pelo menos, em 1 (uma) legislatura;
- d) no que lhes fôr aplicável, por identidade de situação, os inelegíveis a que se refere o n.º II deste artigo;

IV — para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal:

as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando fôr o caso, em até 3 (três) meses depois de cessadas definitivamente as funções;

V — para as Assembleias Legislativas:

as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos de desincompatibilização, quando fôr 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 n.º III;
- c) as pessoas mencionadas na letra b do n.º III e, no que por identidade de situação lhes fôr aplicável, os inelegíveis a que se refere o n.º II.

§ 1.º — Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.

§ 2.º — O candidato se desincompatibilizará no data do registro, se éste fôr feito antes do térmo final do respectivo prazo, de acôrdo com a lei eleitoral.

Art. 2.º — Prevalecerão pelo prazo de 4 (quatro) anos, contados da data do ato, fato ou decisão que as determinar, as inelegibilidades previstas nas letras d a l do n.º I, letra a do n.º II e letra a do n.º III, salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior.

Art. 3.º — A reincidência nos casos mencionados nesta Lei permitirá nova arguição de inelegibilidade.

Art. 4.º — São inelegíveis para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual aquêles que não tiverem domicílio eleitoral no Estado ou Território durante 4 (quatro) anos, contínuos ou não, decorridos em qualquer período anterior à data da eleição.

Art. 5.º — 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 — Excetua-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado ministérios militares.

Art. 6.º — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1966 os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado ou de Diretor de Autarquia nos últimos 12 (doze) meses do exercício de governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa.

Art. 7.º — É de competência da Justiça Eleitoral o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade (art. 119, n.º VI, da Constituição Federal).

§ 1.º — Caberá aos partidos políticos ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do requerimento do registro do candidato, a iniciativa das arguições de inelegibilidade.

§ 2.º — A arguição de inelegibilidade, quando de iniciativa de partido político, será imediatamente reduzida a térmo, assinado pelo argüente e por duas testemunhas, e, dentro de 24 (vinte e quatro) horas, remetida ao Ministério Público.

§ 3.º — Verificada a procedência da arguição, à vista dos elementos de convicção oferecidos, o Ministério Público apresentará, no prazo de 3 (três) dias, impugnação ao registro do candidato. Se, porém, requerer o arquivamento da arguição, o juiz ou o tribunal, em caso de indeferimento, determinará o seguimento do processo.

§ 4.º — 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.

§ 5.º — A arguição da inelegibilidade, quando de iniciativa do Ministério Público, processar-se-á, desde logo, como impugnação.

§ 6.º — Não poderá apresentar impugnação ao registro de candidato o membro do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório político ou exercido atividade político-partidária.

Art. 8.º — Feita a impugnação ao registro do candidato, terá éste, com a assistência do partido interessado, o prazo de 3 (três) dias para contestá-la, podendo juntar documentos e requerer a produção de outras provas.

Art. 9.º — Decorrido o prazo para a contestação, o juiz ou 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 — Concluídos os autos dentro de 24 (vinte e quatro) horas, o juiz ou tribunal terá o prazo de 5 (cinco) dias para proferir a decisão.

§ 1.º — O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes do processo, ainda que não alegados pelas partes.

§ 2.º — O juiz indicará na sentença ou despacho os fatos e circunstâncias que motivaram o seu convencimento.

Art. 12 — O juiz poderá ouvir terceiro, a quem as partes ou testemunhas hajam feito referência como conhecedor de fatos ou circunstâncias que influam na decisão da causa.

§ 1.º — Quando documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiros, 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.

§ 2.º — Se o terceiro, sem justa causa, não exhibir o documento ou não comparecer à audiência, será contra êle 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, governador e vice-governador e deputado estadual;
- III — perante os Juizes Eleitorais relativamente a vereador, prefeito e vice-prefeito e juiz de paz.

Art. 16 — Declarada, por decisão judiciária 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 término 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 fôr 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 nulidade 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 do 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 da 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.

Comissão de Redação, 9 de julho de 1965.
— Medeiros Netto — Martins Rodrigues. (28)

Tramitação no Senado Federal

Com a redação final aprovada pela Câmara dos Deputados, encaminhou a Mesa do Senado, em 13 de julho, à Comissão de Constituição e Justiça a proposição do Poder Executivo, apreciada na Câmara Alta como Projeto de Lei da Câmara n.º 144, de 1965. Requerida urgência para a matéria, nos termos do art. 326, n.º 5-b, do Regimento Interno, pelos Srs. líderes Daniel Krieger, Wilson Gonçalves, Raul Giuberti, Mem de Sá, Cattete Pinheiro e Dylon Costa, em 14 de julho, passou-se de imediato à sua apreciação. Teve a palavra o Sr. **Eurico Rezende**, como Relator designado da Comissão de Constituição e Justiça para dar Parecer (28):

"Sr. Presidente, a matéria objeto de exame nesta Casa foi duplamente examinada em primeira instância, na oportunidade em que sofreram a análise do

Parlamento as Emendas Constitucionais n.ºs 9 e 14 — esta última, especificamente versando sobre inelegibilidades; e, depois, no ensejo em que a Câ-

(28) Por serem muito poucas as diferenças entre o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e o da lei sancionada pelo Presidente da República, deixaremos de transcrever o último, assinalando, entretanto, as divergências mais relevantes.

Na letra g do art. 1.º, item 1 — após as expressões... art. 48, §§ 1.º e 2.º — "da Constituição Federal",

O art. 6.º sofreu no Senado Federal, como veremos detalhadamente, a supressão das expressões "ou de Diretor de Autarquia".

(29) D. C. N. (Seção II), de 15 de julho de 1965, pág. 2.435.

mara apreciou o projeto de lei ordinária que criava novos casos, em hipóteses de vedações de candidaturas eleitorais.

O projeto em aprêço mereceu, no dorso de ampla e intensa repercussão, o debate da imprensa, dos Partidos políticos e finalmente a triagem da Comissão de Constituição e Justiça da outra Casa. A êle foi apresentada uma série considerável de emendas. Muitas aceitas, que, por via de consequência, passaram a integrar o texto aprovado pela Câmara, e outras rejeitadas. O exame, por parte da Comissão de Constituição e Justiça, e o julgamento do Plenário da Câmara dos Deputados facilitaram sem dúvida o estudo da matéria. Realizado o movimento de 31 de março, entendeu o Poder Executivo, com a leal e constante compreensão do Congresso Nacional, que havia necessidade de se estabelecer um sistema de contenção, visando ao fortalecimento do regime democrático, através da indagação sincera da verdade eleitoral, assegurando-se, ao processo eleitoral, as garantias indispensáveis contra propósitos de subversão, abusos do poder econômico e a influência do exercício de cargos e funções.

Tanto a emenda constitucional que criou condições propícias à implantação de inelegibilidades por via ordinária, como o próprio projeto ora em discussão, decorreram da inspiração, da reivindicação e da iniciativa do colendo Tribunal Superior Eleitoral, o que dá a essa providência legislativa o ambiente e o clima de absoluta isenção e de irretorquível imparcialidade.

Assim, a questão das inelegibilidades, que tanta repercussão provocou na sensibilidade da opinião pública, notadamente na vida partidária, é obra menos do Executivo do que da Justiça Eleitoral.

Nada se contém, quer no texto da emenda constitucional quer no do projeto aprovado pela Câmara, que refuja, que se divorcie do pensamento, da diretriz do poder competente para zelar, velar e prover em favor do regime democrático e do aperfeiçoamento das nossas instituições parlamentares.

Sr. Presidente, se alguma virtude ou elogio merece o Poder Executivo, êste encômio e esta exaltação devem ser reconhecidos. Porque no período de transição em que nos encontramos, quando um estado de direito marcha, a lature,

com um estado de fato, seria perfeitamente defensável, perfeitamente normal que, ao revés de se entregar o conhecimento, o exame, o julgamento da causa das inelegibilidades à Justiça Eleitoral, se entregasse a tarefa ao próprio Poder Executivo, através dos seus órgãos idôneos e competentes. Mas, no instante em que o Poder Executivo manteve a disposição constitucional de outorgar essa competência exclusivamente à Justiça Eleitoral, abriu mão de um direito característico de governo nitidamente revolucionário.

O projeto não tem aspectos nominais; cuida exclusivamente de definições legais no que concerne ao escalonamento das vedações quanto à postulação eleitoral.

Essas definições legais, umas têm caráter matemático, através da contagem de prazos rígidos, cuja extrapolação coloca o cidadão no âmbito da inelegibilidade. As demais definições envolvem matéria de direito, de pesquisa, de processo, de exame e de julgamento. E essas etapas, como disse, e, aliás, é expresso na Constituição Federal, ficam entregues ao arbítrio jurisdicional da Justiça Eleitoral.

Assim, Sr. Presidente, se dentro da legalidade revolucionária alguma crítica merece o Poder Executivo, essa crítica e essa contradição resultam da circunstância de se conservar na competência da Justiça Eleitoral a apreciação de um veredicto quanto às inelegibilidades.

Deveria o Poder Executivo, para que se completasse a sua obra saneadora em favor da concretização dos ideais, e das metas revolucionárias, retirar, pelo menos em caráter transitório, da Justiça Eleitoral, a competência para apreciar os casos de inelegibilidade.

Trata-se, porém, de matéria inteiramente vencida e superada, porque a Emenda Constitucional n.º 14 não erradicou do elenco das atribuições da Justiça Eleitoral o conhecimento e o julgamento das vedações, das proibições, das incompatibilidades e das inelegibilidades eleitorais.

Desejo, Sr. Presidente, reconhecer que o art. 6.º do projeto merece ser modificado. Diz o seu texto:

(Lê)

"Art. 6.º — São inelegíveis, até 31 de dezembro de 1966, os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado ou de Diretor de Autarquia nos últimos 12 (doze) meses do exercício de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléa Legislativa."

O Congresso Nacional já tornou pacífico o seu reconhecimento quanto à legitimidade dos atos promanados do Comando Supremo da Revolução. Tanto que no art. 1.º, letra d, isto é, nas hipóteses de inelegibilidade quanto a Presidente e Vice-Presidente da República, dispôs, através da Câmara dos Deputados:

(Lê)

"Os que, por ato do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do art. 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos, ou foram impedidos de exercê-los."

Vale dizer que, em duas etapas, o Congresso Nacional aceitou a concessão que lhe fez o regime revolucionário: aceitou, ao lado do estado de direito, que esse Congresso representa, o estado de fato, que existe e existirá até janeiro de 1966. Aceitou, Sr. Presidente, porque o Congresso não se dissolveu, não houve nenhum caso de renúncia. Houve, sim, muito protesto, muito passionalismo, mas no instante em que os parlamentares permaneceram nas suas bancadas e nas suas trincheiras, não aceitaram o estado de fato apenas na palha das palavras, mas, na demonstração prática, o aceitaram.

Agora, no instante em que a Câmara dos Deputados, no texto aprovado, invoca os efeitos do Ato Institucional, na sua parte punitiva e nessa esteira constrói os casos de inelegibilidade, legislou, não agora no sentido de legitimar, mas de institucionalizar e incorporar definitivamente, na nossa codificação institucional, o estado de fato que aí está e que vigorará até janeiro do ano que vem.

Então, Sr. Presidente, quando o art. 6.º coloca na proscrição determinadas candidaturas, nada mais está fazendo do que acatar, agora legalmente, decisões do Comando Supremo da Revolução.

Mas o art. 6.º tem uma demasia.

Admite-se que haja inelegibilidade para secretários de governadores impedidos, cassados ou proscritos, porque se presume, e com muita veemência, que um secretário de Estado empresta ao titular supremo da hierarquia estatal não apenas o seu apoio, o seu trabalho administrativo, mas também a sua solidariedade política, formando-se assim um condomínio.

Se um governador é atingido pela medida punitiva, aqueles que o assessoram no trabalho administrativo, na solidariedade política, devem também ser, embora com a atenuação de uma medida transitória, por aqueles mesmos efeitos.

Sr. Presidente, vedar candidaturas de secretários de Estado é perfeitamente lógico, mas estender essa vedação a diretores de autarquias me parece demasia, rigor excessivo, por isso mesmo injustificável.

Via de regra, o secretário de Estado é um elemento também político, mas as autarquias, que foram criadas para, através de ação delegada, resolver problemas de contingências setoriais, quase sempre são providas, na sua direção, por elementos técnicos. Se é uma autarquia de eletricidade, por um engenheiro-eletricista; se é uma autarquia de agricultura, por um agrônomo; se é uma autarquia de planejamento de cidades, por um urbanista. Essas autarquias são, assim, dirigidas por técnicos, por elementos especializados, que nem sempre são recrutados para atender a interesse de ação política, mas exclusivamente para o atendimento e o cumprimento de tarefas administrativas, inteiramente afastadas e discriçionadas das competições eleitorais.

Assim, Sr. Presidente, deve-se suprimir do art. 6.º a incidência das inelegibilidades no que concerne aos diretores de autarquias.

Não apresentaremos emenda, porque este objetivo poderá ser alcançado através de um pedido de destaque em tempo oportuno, para a supressão dessa expressão, que corresponde — como disse — a uma demasia e a um excesso de rigor.

Sr. Presidente, devemos salientar também que poderemos conciliar o aperfeiçoamento do texto com o desejo, aliás generalizado, de se ver rapidamente transformado em lei este projeto. Isto porque a Justiça Eleitoral necessita desta nova instrumentalização para que possa dar execução normal ao processo eleitoral.

Há uma expectativa, há um compasso de espera não apenas na Justiça Eleitoral, mas no círculo dos Partidos e da opinião pública, reivindicando o apresamento desta elaboração legislativa.

Se o Senado suprimir a expressão no art. 6.º — “ou de Diretor de Autarquias” — a matéria não terá de voltar à Câmara dos Deputados, isto porque a alteração irá restringir um tipo de inelegibilidade. Se a alteração visasse a exasperar, a aumentar, a dilatar a incidência desta inelegibilidade, é que o retorno à Casa de origem seria regimental e constitucionalmente necessário.

No mais, Sr. Presidente, a lei atende às inspirações e às reivindicações da Justiça Eleitoral, prestigiadas em boa hora pelo Poder Executivo nesta fase do trabalho construtivo em que o País se entrega, diante do futuro que nos aguarda, através do fortalecimento das nossas instituições democráticas.

Trata-se, evidentemente, de uma lei que será executada não pelo Poder Exe-

cutivo e não pelo Congresso Nacional, mas pela isenção, pela vigilância e pela imparcialidade da Justiça Eleitoral.

Trata-se, num período de legalidade revolucionária, de uma lei suave, de aspectos até líricos, repousantes, sem preocupações nominadas, sem, como se diz na gíria policialésca, a presença de retratos falados, nem de vítimas, nem de mártires.

Num regime revolucionário é a lei severa. A surpresa e exceção são as leis suaves.

Sr. Presidente, o Congresso Nacional tem certeza absoluta de que o julgamento das inelegibilidades só caberá à Justiça Eleitoral. Não poderá, a não ser em simples pormenores, viger, sob pena de grave conduta contra a insuspeição, a isenção e a imparcialidade no nosso sodalício judiciário.

Em resumo, Sr. Presidente, e aguardando o impacto das emendas, a Comissão de Constituição e Justiça aprova o texto vindo da Câmara, salientando que a supressão constante do art. 6.º tornará o projeto perfeitamente válido, exequível e em condições de servir e de enaltecer os aplaudidos desígnios da Revolução Democrática, que se constituiu em direção da verdade eleitoral, pelo fortalecimento das nossas instituições democráticas.

É o parecer.”

Foram apresentadas 25 emendas à matéria, a saber (30):

EMENDA N.º 1

Emenda supressiva: ao art. 1.º, letra e, do inciso I.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— **Aurélio Vianna.**

EMENDA N.º 2

Ao art. 1.º, inciso I

Suprimam-se as alíneas “e” e “f”.

Justificação

Nem nos termos da Constituição (art.º 138, 139 e 140), nem nos da Emenda Constitucional n.º 14 (artigos 1.º e 2.º), a perda de mandatos eletivos e o impedimento para exercê-los, declarado por força do Ato Institucional, são motivos de inelegibilidade. Não o é, também, o impedimento para o exercício de cargos executivos, declarado

por deliberação do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais.

Segundo a Constituição (arts. 132 e 138), os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos é que são inalistáveis e inelegíveis.

Por isso mesmo, somente podem ser considerados inelegíveis, desse ângulo, os que, por ato anterior ou posterior ao movimento militar de 1964, estejam privados de seus direitos políticos. A simples declaração de perda de mandatos, ou o impedimento para exercê-los, ainda em razão daquele movimento militar vitorioso, não legitimam a inelegibilidade, em face do regime constitucional subsistente.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— **Josaphat Marinho.**

(30) Publicadas no D. C. N. (Seção II), de 15 de julho de 1965, pág. 15 e seguintes.

EMENDA N.º 3

Substitua-se, no art. 1.º, item I, a alínea f pela seguinte:

“f) Os Presidentes e Vice-Presidentes da República, os Governadores e os Prefeitos e Vice-Prefeitos declarados impedidos para o exercício dos respectivos cargos, por deliberação do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas ou das Câmaras Municipais, ressalvados os casos em que o impedimento se tenha processado sem a observância de disposições legais ou constitucionais, segundo decisão judicial transitada em julgado, e aqueles contra os quais não se tenham apurado, em processo regular, prova de subversão ou corrupção.”

Justificação

A denominada lei de inelegibilidade tem por objetivo preservar aqueles que o Movimento Revolucionário qualificou, por palavras, ou por atos, de subversivos ou corruptos. A emenda mantém inelegíveis todos aqueles contra os quais se haja feito a prova de subversão ou corrupção, em processo regular. Os mandatários de cargos eletivos afastados de suas funções que subsistiram aos processos instaurados depois da Revolução são, notoriamente, vítimas de processos políticos que não podem ser afastados dos pleitos por critérios exclusivamente políticos, sob pena de estarmos servindo aos eventuais interesses de facções partidárias, finalidade que, evidentemente, não é a do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em 13 de julho de 1965.
— Dylton Costa, PR — SE.

EMENDA N.º 4

(Supressiva)

Suprima-se a letra f do art. 1.º, inciso I.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 5

Ao art. 1.º, item I, acrescente-se a seguinte alínea:

“— os responsáveis por dinheiros públicos cuja prestação de contas não tenha merecido aprovação, em julgamento definitivo, pelo Tribunal de Contas competente.”

Justificação

É dever irrefugível de todo gestor de dinheiro ou qualquer outro bem público prestar contas, regularmente, do seu emprêgo ou da sua utilização. E aquele que não atende a essa obrigação infringe normas

legais escritas e não escritas, poderá ser declarado em alcance e estará sujeito às sanções que contemplam os crimes contra a fazenda pública.

A emenda pretende evitar que dilapidadores do erário se abriguem, com maior segurança e conseqüente desmoralização da vida pública, sob o pálio prestigioso de um mandato eletivo. Tem, assim, sentido altamente moralizador.

Sala das Sessões, 14 de julho de 1965. —
Edmundo Levi.

EMENDA N.º 6

Ao art. 1.º, II.

Suprima-se a alínea a.

Justificação

Os motivos de inelegibilidade são os expressos na Constituição e na Emenda Constitucional n.º 14.

O presente projeto de lei, destinado a regular ou disciplinar o art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14, não pode estipular ou prever o que nela não se contiver. E no art. 2.º da emenda constitucional não há norma que autorize, explícita ou implicitamente, direta ou indiretamente, considerar inelegíveis “os membros das Assembleias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido seus mandatos”.

Observa-se, mesmo, que a emenda constitucional teve o cuidado de enumerar, no art. 1.º, ao modificar o contexto do art. 139 da Constituição, quais os inelegíveis para Governador e Vice-Governador.

O que o art. 2.º da emenda permite ao legislador ordinário é estabelecer os casos de inelegibilidade que decorrem das razões gerais ou dos princípios nêle consignados, compreendidos na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e da probidade administrativas, e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência do exercício de cargos ou funções públicas.

Logo, nada autoriza criar inelegibilidade para Governador ou Vice-Governador por perda de mandatos legislativos, declarada “nos termos das Constituições estaduais”, como quer o projeto.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Josaphat Marinho.

EMENDA N.º 7

(Supressiva)

Suprima-se a letra b do inciso II do art. 1.º.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 8
(Supressiva)

Suprima-se a letra c do inciso II.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 9
(Supressiva)

Suprima-se a letra d do inciso II.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 10
(Supressiva)

Suprima-se a letra e do inciso II.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 11
(Supressiva)

Suprima-se o inciso IV do art. 1.º.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 12

Substitua-se o inciso IV do art. 1.º pelo seguinte:

“IV — Para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal:

- a) as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados os prazos da desincompatibilização, quando fôr o caso, em até três meses depois de cessadas definitivamente as funções;
- b) as pessoas que, nos Territórios Federais, na data da eleição, não contarem, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Território.”

Justificação

A exigência de prévio domicílio eleitoral foi introduzida na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 14. Pelo novo artigo 139 são inelegíveis os candidatos a Governador, Vice-Governador, Deputados e Senadores Federais e Deputados Estaduais, que não contarem, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no Estado.

Foi omitida, por evidente lapso, a exigência de domicílio eleitoral aos candidatos a Deputados Federais pelos Territórios.

Se a intenção do legislador é evitar a apresentação de candidatos adventícios, não ligados à vida partidária do Estado ou do Município, com a mesma razão a medida moralizadora deve ser aplicada aos Territórios.

A presente emenda visa a estender aos candidatos a Deputado Federal pelos Territórios a exigência salutar já estabelecida para os candidatos à Câmara Federal pelos Estados.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Cattete Pinheiro.

EMENDA N.º 13
(Supressiva)

Suprima-se o inciso V do art. 1.º.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 14
(Supressiva)

Suprima-se o art. 2.º.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 15
(Supressiva)

Suprima-se o art. 4.º.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 16
(Supressiva)

Suprima-se o art. 5.º.
Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 17

Ao art. 5.º
Suprima-se.

Justificação

O disposto no artigo não se enquadra em qualquer norma, quer da Constituição, quer da Emenda Constitucional n.º 14 sobre inelegibilidade. E em face da discriminação que faz no parágrafo único ainda afronta o artigo 141, § 1.º, da Constituição.

Demais, os Ministros de Estado, não tendo responsabilidade política, não podem ser declarados inelegíveis só por essa condição de auxiliares do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Josaphat Marinho.

EMENDA N.º 18

Dê-se ao artigo 5.º e respectivo parágrafo único a seguinte redação:

"Art. 5.º — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os cidadãos que, no período compreendido entre 3 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964, desempenharam funções de Ministro de Estado, desde que, em processo regular, tenham sido achados em crime previsto na Constituição (artigo 93) ou capitulado em lei.

Parágrafo único — Sob as mesmas condições e por igual prazo, são também inelegíveis os cidadãos que desempenharam funções de Secretários de Estado de Governadores destituídos ou impedidos em decorrência de decisão adotada com base no Ato Institucional ou em virtude de deliberação da respectiva Assembléia Legislativa."

Suprima-se o art. 6.º.

Justificação

Pretende a emenda extirpar a esdrúxula idéia de se punir alguém pelo fato de, no gozo de seus direitos de cidadão, haver exercido cargo de Ministro ou de Secretário de Estado. Além disso, elimina a irritante desigualdade de tratamento dada a alguns desses cidadãos, que fere, funda e violentamente, o princípio de igualdade perante a lei, assegurado pelo artigo 141, § 1.º, da Constituição Federal ainda vigente.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Edmundo Levi.

EMENDA N.º 19

Transforme-se o parágrafo único do artigo 5.º em artigo, que será colocado onde convier, com a seguinte redação:

"Art. — Dentre os mencionados nos artigos 4.º e 5.º excetuam-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado Ministérios Militares."

Justificação

O mesmo critério estabelecido para os que ocuparam Ministérios civis deve ser adotado para os que ocuparam Secretarias de Estado e diretorias de autarquias, pois a influência que esses possam levar aos pleitos eleitorais, de 1965 e 1966, não poderá ser maior que a dos que ocuparam Ministérios civis.

Em ... de julho de 1965. — Heribaldo Vieira.

EMENDA N.º 20

Ao art. 5.º, acrescente-se o seguinte:

"Parágrafo único — A inelegibilidade prevista neste artigo não se aplicará àqueles que exerçam cargos eletivos na data da publicação desta Lei."

Justificação

O projeto exclui os mandatários em exercício das sanções previstas no projeto.

No entanto, de maneira contraditória, impõe suas conseqüências a ex-Secretários de Estado e ex-Diretores de Autarquias.

Portanto, a emenda ajusta o projeto ao sistema que ela própria adotou, eliminando a contradição apreciada e condenada.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Pedro Ludovico.

EMENDA N.º 21

Acrescente-se.

"Excetuam-se das inelegibilidades dos Secretários de Estado aqueles que exerceram o cargo por menos de sessenta dias."

Justificação

Os Secretários de Estado que exerceram o cargo, como que interinamente, por pouco tempo, não podem ser incriminados de atitudes prejudiciais à Democracia brasileira. Conheço grande número de ex-Secretários de Estado que são democratas sinceros e atuantes, cometendo-se grande injustiça afastá-los do futuro pleito eleitoral.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Miguel Couto.

EMENDA N.º 22

(Supressiva)

Suprima-se o art. 6.º.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— Aurélio Vianna.

EMENDA N.º 23

Ao art. 6.º.

Suprima-se.

Justificação

Inelegibilidades decorrem de regra expressa, de caráter constitucional. O projeto de lei ora em debate não pode estabelecer caso de inelegibilidade que não se concilie com o art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

E a inelegibilidade prevista no artigo 6.º violenta as normas constitucionais perti-

nentes à matéria. Nenhuma delas autoriza o que nêle está previsto quanto a Secretário de Estado e Diretores de Autarquias.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— **Josaphat Marinho.**

EMENDA N.º 24

Art. 6.º, onde se lê: "1966", leia-se "1965".

Justificação

Há evidente antagonismo entre as datas adotadas no projeto, de maneira ilógica e injusta.

A inelegibilidade deverá ser para todos até a próxima eleição, de outubro de 1965. Ultrapassar esse prazo seria constituir dois grupos de inelegíveis para um mesmo grupo de pessoas e por fatos idênticos, numa discriminação que se não pode ajustar ao sistema do projeto e às intenções do Poder Executivo.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— **Pedro Ludovico.**

EMENDA N.º 25

Inclua-se onde convier:

"Não se incluem nas inelegibilidades previstas nesta Lei os Secretários de Estado e Secretários Municipais, assim como os dirigentes de sociedades de economia mista que exerceram suas funções em governos cujos titulares tiveram seus mandatos cassados ou foram declarados impedidos, desde que tenham continuado a exercê-las nos governos que os sucederam."

Justificação

A emenda pretende preservar os Secretários de Estado e Secretários Municipais, assim como os dirigentes de sociedades de economia mista de governos cassados ou impedidos, que, continuando a exercer suas funções nos Executivos que sucederam os primeiros, comprovaram sua completa desvinculação com os governos destituídos. Não se pode afastar dos pleitos mandatários que se revelaram imunes aos processos subversivos ou de corrupção que se pretende evitar com esta lei.

Sala das Sessões, em 14 de julho de 1965.
— **Dylton Costa, PR — SE.**

Na fase de discussão do projeto, sessão de 14 de julho, falaram os Srs. **Josaphat Marinho** e **Aurélio Vianna**. O representante da Bahia pronunciou o seguinte discurso ⁽³¹⁾:

"Senhor Presidente, Senhores Senadores, "a injustiça pode irritar-se, porque é efêmera. A verdade não se impacienta, porque é eterna".

Essas palavras de Rui, condenando os abusos de todos os poderes, podem ser invocadas, neste instante, com absoluta propriedade. Efetivamente, só essa concepção de verdade é capaz de manter-nos a serenidade quando ouvimos dizer, como há pouco, no recinto do Parlamento, que lei desta natureza, de natureza da que se discute, é suave e de dispositivos repousantes. Só a certeza de que, um dia, a verdade triunfará, pode dar aos homens, mas, sobretudo, aos atingidos pelas injustiças e pelas iniquidades, tranqüilidade bastante para confiar nos destinos da ordem constitucional e democrática deste País; porque esta lei não é suave, é drástica; não é de dispositivos repousantes, é de prescrições geradoras de angústias, de tristezas, de preocupações, de desencantos para os que supunham que já havíamos alcançado uma fase de desenvolvimento político em que as instituições não sofressem tantas violências.

Há dias, examinei, com relativa largueza, o projeto agora presente à deliberação do Senado Federal. Quer pela análise que então fiz, quer pelas condições de saúde em que hoje me encontro, não posso estender-me no reexame da matéria, depois de apreciada pela Câmara dos Deputados.

Julgo, porém, do meu dever de consciência, no instante em que o Senado vai deliberar sobre o projeto, consignar definitivamente as objeções que me parecem procedentes, diante das inconstitucionalidades e dos dispositivos iníquos e destruidores de várias concepções do regime democrático, que se encerram nas malhas desta proposição.

Note-se, em primeiro lugar, que o texto não se limita ao que indica a sua ementa. Nos termos desta, o projeto estabelece novos casos de inelegibilidade, com fundamento no artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 14.

A ementa é correta, visto que o legislador ordinário, legitimamente, não pode estabelecer, senão mediante desdobramento ou discriminação, aqueles

(31) Publicado no D. C. N. (Seção II) de 15 de julho de 1965, pág. 2.436.

casos de inelegibilidades permitidos, em tese ou em princípio, na regra constitucional.

E assim é porque, como sabe toda a Casa, apesar do que se dispôs na Emenda Constitucional n.º 14, o regime brasileiro continuou fiel à norma de que só há inelegibilidades previstas em cláusula constitucional.

O que se fez, ainda que com facilidade estranhável, foi permitir, através da Emenda Constitucional n.º 14, que determinados casos fossem disciplinados, especificados, definidos na lei ordinária. Mas a emenda constitucional estabeleceu os pressupostos, as razões fundamentais, os princípios, enfim, segundo os quais a lei ordinária pode dispor a respeito de inelegibilidades.

Está no artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 14:

"Além dos casos previstos nos artigos 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e probidade administrativas, da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas."

Logo, o que o legislador constitucional, no processo de reforma, permitiu e autorizou foi que o legislador ordinário estabelecesse os casos de inelegibilidade capazes de se ajustarem, de se arriarem, de se fundamentarem nos três incisos que o art. 2.º expressamente delimita: Vale dizer, segundo a mais elementar regra de hermenêutica em Direito Público, que nenhuma inelegibilidade pode ser estabelecida no projeto de lei ordinária se não fôr conciliável com a regra constitucional, se não se exprimir como uma resultante, uma decorrência lógica e natural do que foi estabelecido na Lei Maior. Tudo quanto extralimitar dos princípios constitucionais prefixados é ilegítimo, é abusivo, é suscetível, enfim, de ser amanhã declarado inconstitucional pelo apêlo ao Supremo Tribunal Federal, que para nossa felicidade sobrevive como órgão que julga dos acertos e desacertos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Mas, ao lado desta regra de hermenêutica, há uma outra, igualmente elementar, no sistema do Direito Público; é aquela segundo a qual as inelegibili-

dades se incluem entre os princípios restritivos de Direito e, como tais, têm que ser também estritamente interpretadas.

Peço desculpas a este ilustre Plenário de precisar salientar essas noções elementares. Mas, infelizmente, na Câmara dos Deputados, em boa parte, como ainda agora através do parecer do nobre Senador Eurico Rezende, essas regras foram subvertidas da maneira mais simples e imotivada. Daí a razão pela qual é o parlamentar obrigado a reviver a memória pelo menos dos que estão deslembrados desses princípios ou a eles não querem permanecer atentos, esquecidos de que as injustiças e as ilegalidades hoje praticadas contra terceiros podem amanhã incidir sobre seus próprios direitos.

Mas essa segunda regra, a de que princípios restritivos de direito também estritamente são interpretados, foi por igual violada na elaboração deste projeto.

Vimos, pela análise do art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14, que êle delimitou o âmbito de compreensão da lei especial: nenhuma inelegibilidade pode ser estabelecida neste projeto que não seja fundada na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e probidade administrativas, da lisura e normalidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Limitar-se-á o projeto ao que autorizou e permite a emenda constitucional? O nobre Relator acabou de dizer que sim: a letra do projeto diz que não. Vamos vê-la.

Logo no art. 1.º, inciso I, alíneas e e f, o projeto declara:

"São inelegíveis para Presidente e Vice-Presidente: os que, por ato do Comando Supremo da Revolução ou por aplicação do artigo 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos ou foram impedidos de exercê-los.

Os Presidentes e Vice-Presidentes, 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."

É notório que os atos do Comando Supremo da Revolução foram discricionários, não motivados, não resultantes de apreciação circunstanciada de fatos, nem obedientes às regras do Direito Universal, segundo as quais ninguém é condenado sem prévia defesa.

Tudo se processou à revelia dos atingidos. Não há exagero em dizer que, antes de serem emitidos os Atos, tudo se processou em sigilo, no sigilo dos Gabinetes das Autoridades Militares. E não houve, posteriormente aos Atos, publicidade das razões determinantes da supressão de mandatos ou do impedimento para exercê-los.

O que ocorreu por ato do Comando Revolucionário, verificou-se igualmente nas Assembléias Legislativas ou nas Câmaras Municipais. Ninguém neste País desconhece que as Assembléias e as Câmaras Municipais cassaram mandatos, não pelo exame criterioso de fatos e circunstâncias, mas sob pressões exteriores de autoridades do âmbito estadual ou do âmbito federal. Os atingidos por esses atos foram vítimas de violência e não tiveram oportunidade de justificar-se ao público, pelo menos para ressalva de sua honra ou de sua dignidade.

Foram expedidos das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais como se não fôsem cidadãos. Para atingi-los quase que se lhes aplicaram critérios inteiramente estranhos a qualquer norma ou procedimento de caráter jurídico. De jurídico e de legal, em regra, só houve a forma com que se declarou a perda dos mandatos ou o impedimento para exercê-los — a forma final, porque ela não consubstancia o resultado de um processo idôneo. Enfim, esses cidadãos foram violentados sem que tivessem direito de defesa e sem que a opinião pública conhecesse as razões pelas quais eram destituídos de mandatos que o povo lhes concedeu.

Como, portanto, colocar essas situações no quadro especificado do artigo 2.º da emenda constitucional? Nota-se, além disso, que a emenda constitucional é de junho de 1965. Ela tem, como toda norma constitucional, aplicação imediata. No caso, porém, o que se está fazendo é conferir efeito retroativo para aplicar a inelegibilidade a situações ocorridas em 1964. Tal não o permite o art. 2.º.

Repare o Senado que o art. 2.º da emenda constitucional não determina

que a inelegibilidade se aplique a qualquer situação anteriormente verificada.

E não poderia fazê-lo, sobretudo porque o artigo 2.º estabelece que lei especial especificaria os novos casos de inelegibilidade. O normal, o correto, o legítimo seria, pois, que a lei, definindo os novos casos, em face do artigo 2.º da emenda constitucional, se aplicasse a partir de sua vigência; vale dizer, alcançando os casos que se verificassem sob a incidência de sua sanção. O que se quer, entretanto, é aplicar norma com caráter retroativo.

Mas, ainda admitindo, dentro da interpretação, que tem sido tão vigorosa, da legalidade revolucionária, que esse alcance é possível, note-se que a emenda constitucional, no artigo 2.º, não autoriza considerar como inelegíveis os que são abrangidos pelas alíneas e e f do artigo 1.º, inciso I, ora em debate.

Não há norma, no artigo 2.º da emenda constitucional, como não há no artigo 1.º dela, como não há em nenhum dos artigos da Constituição, nem no artigo 138, nem no artigo 139, nem no artigo 140, não há norma que expresse ou implicitamente, direta ou indiretamente, permita que o legislador ordinário declare inelegíveis os que, por Atos do Comando Supremo da Revolução ou por aplicação do artigo 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos ou foram impedidos de exercê-los. Norma não há, nenhuma das citadas, que permita declarar inelegíveis os Presidentes e Vice-Presidentes da República, os Governadores e Vice-Governadores, os Prefeitos e Vice-Prefeitos impedidos para o exercício dos respectivos cargos, por deliberação do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais.

As letras referidas, do projeto, violentam não só aqueles princípios gerais de Direito Público, a que de início me referi, mas afrontam, expressamente, o artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 14, além do qual o projeto nada pode estabelecer.

Adiante porém, ainda no art. 1.º, II, o projeto declara:

“São inelegíveis para Governador e Vice-Governador os membros das Assembléias Legislativas que nos termos das Constituições estaduais tenham perdido os mandatos.”

Ora, as inelegibilidades estão enunciadas na Constituição e na Emenda

Constitucional n.º 14. Esta permitiu — como vimos — que o legislador estabelecesse novos casos, desde que fundados nos três motivos a que já fizemos referência.

Mas os membros das Assembleias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido os mandatos, como poderão ser enquadrados em qualquer dos três incisos do art. 2.º da Emenda Constitucional número 14? Como fazê-lo?

Nem a Constituição, nem a emenda constitucional, autorizou o legislador ordinário a criar inelegibilidades por aplicação de disposição de Constituição estadual. Nem poderia fazê-lo, até porque, no regime constitucional brasileiro, toda inelegibilidade está inscrita e delimitada em estatuto jurídico federal. Em princípio, na Constituição ou emenda constitucional.

Agora, naquilo que este projeto dispuser, desde que em harmonia com a Emenda Constitucional n.º 14.

Mas, quando o legislador da reforma constitucional permitiu que se fizesse uma lei especial, criando novos casos de inelegibilidades, limitou, desde logo, a competência do legislador ordinário.

Nenhuma inelegibilidade pode ser estabelecida que não seja fundada na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e da proibidade administrativas, e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido de influência de cargos ou funções públicas.

Esses preceitos têm que ser disciplinados neste projeto, mas é evidente que este projeto, com o seu âmbito de compreensão prefixado pela emenda constitucional como está, não pode estabelecer ou prever caso de inelegibilidade fundado em perda de mandato com base em Constituições estaduais, até porque o legislador constitucional não cometeria a heresia de permitir que Constituições estaduais estabelecessem, através de perda de mandato, casos de inelegibilidades.

Inelegibilidade é matéria de Direito Federal, e no Direito Federal há de esgotar-se. A perda de mandato, por efeito do que dispõe Constituição estadual, não pode ir além da sanção temporária, de efeito limitado, não só no espaço, como no tempo, em razão das delimitações a que está submetida

a competência do legislador estadual, mesmo o legislador constitucional estadual.

Mas o projeto, exorbitando a passo do que permite a Emenda Constitucional n.º 14, vai adiante. E no seu art. 5.º declara:

“São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os Ministros de Estado que serviram em qualquer período compreendido entre 23 de janeiro de 1963 a 31 de março de 1964.”

O parágrafo único desse dispositivo exclui da incidência da inelegibilidade os Ministros que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado Ministérios militares.

Um dispositivo só, contendo várias inconstitucionalidades, várias grosserias de caráter jurídico.

Em primeiro lugar, é irrecusável que nenhuma das normas constitucionais, quer as da Constituição de 1946, quer as da Emenda Constitucional n.º 14, nenhuma permite a declaração de inelegibilidade de qualquer cidadão porque tenha sido Ministro de Estado num determinado período. E a emenda constitucional não cometeria esse pecado porque, apesar das transigências do Congresso, ainda prevalece a regra segundo a qual Ministros de Estado não têm responsabilidade. Os Ministros de Estado, no regime presidencial, não têm responsabilidade política — esta é do Presidente da República. Conseqüentemente, não é possível criar caso de inelegibilidade sob o fundamento apenas de que alguém ocupou cargo de Ministro de Estado num determinado período.

O dispositivo entra em conflito com a Constituição quando, depois de cometer esse excesso, pratica outro, qual o de discriminar situações iguais. Pelo projeto, Ministros que ocuparam as funções no mesmo período têm tratamento diverso. Basta que sejam titulares de mandatos eletivos ou que tenham ocupado pastas militares, para que não incidam na inelegibilidade prevista no texto principal.

A Constituição da República, no seu artigo 141, § 1.º, proclama, porém, que todos são iguais perante a lei. Esta norma, entre outros significados, traduz que a situações iguais tratamento igual. Cidadãos em posição equivalente devem ter, perante a lei, o mesmo tratamento. Esse projeto, entretanto, dá aos Ministros de Estado, em situação

absolutamente igual, tratamento diverso. Decorreria essa discriminação de alguma regra jurídica ou moral? Não! A diferenciação decorre apenas do arbítrio dos autores do projeto.

Mas, no momento em que fizeram a discriminação, cometeram outra violência contra princípio jurídico universalmente assentado: o de que a lei não deve ter caráter pessoal. E o dispositivo, com a exceção do parágrafo primeiro, resultou numa regra de caráter pessoal. Só não há no dispositivo a enunciação do nome ou de dois ou três nomes que, notoriamente, são alcançados com a exclusão do parágrafo único do artigo 5.º.

Fere-se, assim, princípio de ordem ética dos mais fundamentais na elaboração de lei em qualquer país civilizado. A lei não deve ter caráter pessoal. Esta tem mais do que caráter pessoal, porque tem sentido de perseguição.

No artigo 6.º, o projeto reincide em violação dos princípios que o regime constitucional brasileiro condena.

Diz o artigo:

"São inelegíveis, até 31 de dezembro de 1966, os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado ou de Diretor de Autarquia nos últimos 12 meses do exercício de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa."

Ora, note-se, em primeiro lugar, que prevalece, quanto aos Secretários de Estado e aos Diretores de Autarquia, aquela mesmo princípio que regula a situação de Ministros de Estado. Não têm eles responsabilidade política; respondem penalmente pelos atos ilícitos que praticarem, só ou com o Governador. Em consequência, não há como legitimar-se a inclusão de regra dessa natureza na Lei de Inelegibilidades. Não o permite o conteúdo do artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 14, que é o fulcro em torno do qual há de girar tôdas as regras da lei especial, para não se tornarem ilegítimas.

Além disso, atente o Senado para o absurdo lógico e moral que êsse dispositivo encerra. Secretários de Estado ou Diretores de autarquia de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional, ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa, são inelegíveis até 31 de

dezembro de 1966. Pouco importa para êste projeto que êsses Secretários de Estado ou Diretores de autarquia sejam cidadãos reconhecidamente idôneos e hajam exercido as funções dentro dos mais rigorosos critérios de probidade. Pouco importa mesmo que êsses Secretários ou Diretores hajam divergido de Governadores declarados impedidos e se houvessem afastado dos cargos para resguardar a correção de seu comportamento. Não interessa ao legislador dêsse texto a correção moral dos Secretários ou Diretores de autarquia. Se prestaram serviços a Governador que foi impedido, incidem na inelegibilidade. Vale dizer que os Secretários ou Diretores de autarquia incorretos, que procederam ilicitamente, mas servindo a um Governador que não foi impedido, continuam com as prerrogativas de elegibilidade asseguradas a todos os cidadãos dignos do País.

É por isso que, numa análise anterior dêste projeto, tive oportunidade de dizer que êsse texto consagra a ilicitude e condena a correção.

Assim, de passo a passo, o projeto desdobra-se em múltiplos dispositivos que violentam a ordem constitucional, a ordem jurídica e a ordem moral.

A Câmara dos Deputados, ao examiná-lo, corrigiu os excessos de alguns de seus dispositivos, mantendo, porém, todos êsses que acabo de analisar, embora rapidamente.

É possível — não digo provável — que o Senado aceite algumas das emendas apresentadas, para sanar excessos da natureza dos que acabam de ser fixados.

Nada importa, neste instante, a arguição pragmática de que o Congresso vai entrar em recesso. Êsse recesso extemporâneo do Congresso não pode legitimar procedimento da Câmara nem do Senado contra direitos inalienáveis dos cidadãos brasileiros, sobretudo quando se trata de direitos políticos.

O nobre Relator, mesmo sangrando na veia da saúde, reconheceu que no artigo 6.º há um excesso, quando abrange os Diretores de autarquia dos Governadores impedidos, para torná-los também inelegíveis, e acrescentou que não sugeria emenda porque, através de destaque, a supressão do excesso poderia ser feita.

Sem dúvida, poderia ser feita por simples destaque, como o poderia ser for-

malmente por emenda supressiva. Vale assinalar, desde logo, ao ilustre Relator, que, destaque dessa natureza, se aprovado, equivale a emenda supressiva e há de ter, conseqüentemente, o curso próprio de toda emenda de caráter supressivo. De qualquer sorte, a preliminar suscitada pelo nobre Relator nos permite criar a esperança de que o Senado não se dobrará nem a outras inunções, nem à arguição pouco respeitável de que, tendo o Congresso que entrar num recesso extemporâneo, nenhuma modificação, pelo menos de caráter substancial, poderia ou deveria ser feita no projeto.

Com a palavra o Sr. **Aurélvio Vianna** ⁽³²⁾, entre outros argumentos contrários à proposição do Executivo, afirma que a matéria em discussão "é tudo, menos uma proposição democrática, liberal". Esclarece que apresentou diversas emendas supressivas à matéria, visando, principalmente, aos artigos 5.º e 6.º ⁽³³⁾. Condena as discriminações estabelecidas no parágrafo único do primeiro artigo mencionado, que, de modo injustificado, trata diversamente militares e civis, e entre êsses últimos distingue os que desempenham mandato legislativo dos que não o fazem. Indaga "em nome de que justifica, de que ordem, de que direito" os Ministros que serviram a governos passados ficam agora impedidos de disputar eleições, enquanto o Sr. Roberto Campos, que também serviu a governos anteriores, ocupa atualmente a Pasta do Planejamento. Disserta amplamente sobre problemas relativos ao poder econômico, que frisa preferir chamar de poder financeiro, face às eleições na tradição brasileira. Considerando a inconveniência da aprovação do projeto pelo Senado, adverte: "Para o povo que representamos, nossa atitude não seria compreendida, senão como um ato de capitulação perante a força." Apóia as palavras pronunciadas momentos antes pelo Sr. Josaphat Marinho, que, "discutindo num campo mais alto, apresentou conceitos, provas alicerçadas nas suas convicções e na sua cultura jurídica e constitucional da inconstitucionalidade de muitos dos artigos que enfeitam êste projeto".

Ocupa novamente a tribuna o Sr. **Eurico Rezende**, na qualidade de Relator da Comissão de Constituição e Justiça, para emitir parecer sobre as emendas de Plenário ⁽³⁴⁾:

"Sr. Presidente, Srs. Senadores, incidem sobre o projeto 25 emendas cujos textos se diversificam ora na sua natureza aditiva, ora no seu caráter supressivo.

A matéria, fora da área de prevenção, está perfeitamente esclarecida, de vez que debatida amplamente nas duas Casas do Congresso, na Imprensa, nos círculos partidários.

Devemos salientar que o desdobramento dos dispositivos que integram o texto aprovado pela Câmara está em conexão perfeita e harmoniosa com a Emenda Constitucional n.º 14, que, como orientação para a implantação de inelegibilidades através de leis ordiná-

rias, estabeleceu as seguintes metas: preservação da exação e probidade administrativas e preservação da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Se alguma censura merece a iniciativa governamental, calcada, aliás, nas inspirações da Justiça Eleitoral, essa censura decorre da circunstância de o projeto se constituir em mais uma etapa da renúncia ou do abrandamento da conduta revolucionária.

Não se tem notícia, Sr. Presidente, creio que em nenhum país do mundo atingido por um movimento militar, de

(32) Vide D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, pág. 2.437.

(33) O orador refere-se à redação final da matéria na Câmara.

(34) D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, pág. 2.448.

haver o Governo conservado, no Poder Judiciário, a competência privativa, a atribuição exclusiva de conhecer e de julgar das vedações eleitorais. Via de regra, mesmo quando as revoluções procuram estabelecer lateralmente estado de direito e estado de fato, como ocorre no Brasil, ainda assim procura o Executivo se munir de instrumentos, não de violência, mas de consentido arbitrio para a concretização dos seus propósitos e dos seus ideais.

Antes, já havia a Revolução praticado um ato de renúncia maior. Essa renúncia, Sr. Presidente, é que nos permite, na vigência, na agitação, no cenário do Parlamento Nacional e na diversificação das Casas legislativas que cobrem toda a geografia do País, o exercício democrático de crítica, quase sempre construtiva, mas muitas vezes predatória e injuriosa. No instante em que, implantado o regime revolucionário neste País, se deixou em pleno funcionamento o Congresso Nacional, o Poder Executivo, emergido daquele movimento cívico-militar, demonstrou a sua vocação, o seu desejo, a sua pertinácia de, superado o período de transição, consolidar o regime democrático.

Mas, Sr. Presidente, se a Revolução praticou tanta renúncia, muitas das quais até autofágicas e das quais ela se irá arrepender, não é possível abdicar mais do que do seu direito, do seu dever de estabelecer um sistema de contenção que, pelo menos, evite que os engenheiros do caos e do comprometimento da verdade eleitoral voltem a instalar seus escritórios e manter as oficinas dos seus operários na obra maldita de destruição do País.

Sr. Presidente, este projeto originou-se do Poder Executivo, apenas aparentemente, por exigência e imperativo constitucional. Na realidade, é substancia as aspirações e reivindicações da Justiça Eleitoral que, através do seu órgão máximo, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, em pronunciamento solene, oficial, com o acastamento colegiado, reclamou, do Poder Executivo e do Congresso Nacional, medidas prontas e eficazes para o aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral, aperfeiçoamento este que só poderá ser conquistado e realizado através de um combate preventivo, sem tréguas, e também punitivo, aos abusos do poder econômico, à influência do exercício de cargos e funções públicas, na postulação eleitoral, e da exação e probidade na administração pública.

Podemos, Sr. Presidente, colocar na consciência, na memória e na vigilância de quem quer que seja neste País um desafio, qual seja o de que não se encontrará na emenda constitucional que motivou e autorizou o advento e a tramitação deste projeto de lei ordinária qualquer aspecto, qualquer ângulo de divergência com as reivindicações da Justiça Eleitoral. Portanto, Sr. Presidente, é bom que se fixe, de uma vez por todas, que o Congresso Nacional irá hoje ultimar o atendimento, aliás em condições modestas, de reivindicações de um órgão que, pela sua isenção e imparcialidade, merece o nosso respeito e a nossa homenagem: a Justiça Eleitoral.

Senhor Presidente, a única restrição que os nobres e aguerridos grupos oposicionistas fazem a este projeto esgota-se na afirmativa do seu rigor.

Há, realmente, Senhor Presidente, não qualquer coisa que se possa conectar com violência ou arbitrio, mas o dinamismo que se procura imprimir ao Projeto da Inelegibilidade.

Todos nós, e inclusive eminentes homens públicos que manifestaram a sua constrangida solidariedade ao Governo passado, reconhecemos e proclamamos que o processo eleitoral, no Brasil, pelo abuso do poder econômico, pela improbidade, pela corrupção administrativa, pelo empreguismo desenfreado, pelas seduções ilícitas do poder, pelo tráfico de influência, pelo exercício malsão de cargos e funções públicas — tudo isto, encontrando o imã e o estuário no processo eleitoral —, se constituiu num conjunto de medidas que tornava a verdade eleitoral, buscada através das urnas inconspicíveis, uma circunstância muito precária e bastante suspeita.

Senhor Presidente, o espanto decorre, então, apenas desta nova fase. Antes, procurava-se consertar o regime democrático por providências de caráter clínico. Hoje, tão próximos que estamos da campanha eleitoral, a providência há de ter necessariamente um caráter também cirúrgico, para que a Justiça Eleitoral se muna dos instrumentos eficazes, de cujo manejo e de cuja aplicação dependerá a verdade eleitoral, dependendo deles, também, a normalidade dos pleitos, discriçionando o Estado de qualquer possibilidade de influência no processo eleitoral.

Senhor Presidente, encontramos, então, no Projeto das Inelegibilidades,

mais uma renúncia nobre da parte do Poder Executivo. Daqui por diante, nenhum diretor de sociedade de economia mista, nenhum presidente de autarquia, nenhum funcionário, enfim, que ocupe as linhas intermediárias da administração, direta ou por ação delegada, poderá exercer qualquer tipo de hierarquia sobre o processo eleitoral.

No instante, pois, em que o Governo Federal, pela primeira vez, neste País abre mão de todos os recursos, cujo uso lhe poderia ser favorável, na conquista de posições eleitorais, sem dúvida alguma, deve merecer o apoio de todos os Partidos políticos e, sobretudo, a solidariedade emocionada da opinião pública responsável deste País.

Senhor Presidente, com estas ligeiras considerações iremos examinar sumariamente as emendas adjudicadas ao projeto.

Emenda n.º 1 — É do nobre Senador Aurélio Vianna. Manda suprimir no artigo 1.º, inciso I, a letra e.

O art. 1.º reza:

“Art. 1.º — Além dos que estejam compreendidos nos casos previstos nos artigos 138, 139 e 140 da Constituição Federal, com as modificações das Emendas Constitucionais n.ºs 9 e 14, são inelegíveis:

I — Para Presidente e Vice-Presidente da República:

.....

e) os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do artigo 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos, ou foram impedidos de exercê-los;”

Trata-se de uma emenda que tem caráter nítido de anistia, isto é, devolução integral dos direitos políticos aos cidadãos atingidos pelo ato do Comando Supremo da Revolução.

A matéria, por sua contra-indicação de palpitante atualidade, não merece senão o parecer pela sua rejeição.

Emenda n.º 2, de autoria do Senhor Senador Josaphat Marinho.

Manda suprimir no artigo retromencionado as alíneas e e f, isto é, inelegibilidade para efeito de eleição de Presidente e Vice-Presidente da República.

Quanto à letra e, já demos o nosso parecer; quanto à letra f, diz o artigo cuja supressão é pleiteada:

(Lê)

“Os Presidentes e Vice-Presidentes da República, 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.”

Não vemos, Sr. Presidente, de fato, nenhuma diferença entre as prescrições ou cassações decretadas, diretamente, pelo comando revolucionário e as prescrições ou cassações decretadas pelas Assembléias Legislativas. São medidas que, pela sua contemporaneidade e pela sua identidade de motivos, não podem deixar de ser mantidas, quando se procura livrar o processo eleitoral daqueles que, pelo menos presumidamente, violentaram a verdade eleitoral.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

A Emenda n.º 3, substitutiva setorialmente, do Sr. Dylton Costa, dispõe:

(Lê)

“Substitua-se o art. 1.º, item I, alínea f, pelo seguinte...”

Para melhor compreensão, a alínea f do art. 1.º declara:

(Lê)

“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.”

A substituição veio conduzida com os seguintes termos:

(Lê)

“Os Presidentes e Vice-Presidentes da República, os Governadores e Vice-Governadores, os Prefeitos e Vice-Prefeitos declarados impedidos por deliberação do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais, ressalvados os casos em que o impedimento se tenha processado sem a observância de disposição legal ou constitucional, segundo decisão judicial transitada em julgado.”

A emenda do Sr. Senador Dylton Costa quer que a Revolução seja julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Ora, Sr. Presidente, o Ato Institucional vedou ao Poder Judiciário o exame de qualquer alegada lesão de direito praticada pelo Comando Supremo da Revolução. A emenda não tem, portanto, nenhum consentimento constitucional. É, também, uma emenda de anistia cuja inconveniência, pelo menos na atualidade, é reconhecida por gregos e troianos.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

A Emenda n.º 4 tem a chancela do Sr. Senador Aurélio Vianna e manda suprimir a letra f, inciso II, já objeto de exame de nossa parte quando opinamos na oportunidade da apreciação da emenda do Sr. Senador Josaphat Marinho.

A Emenda n.º 5 é do Sr. Senador Edmundo Levi e diz:

(Lê)

“Ao art. 1.º, inciso I, acrescente-se a seguinte alínea:

“os responsáveis por dinheiros públicos cuja prestação de contas não tenha merecido aprovação e julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas competente”.

A emenda, Sr. Presidente, não deve ser aceita. Uma decisão do Tribunal de Contas não deve ter repercussão tão profunda de modo a acarretar suspensão dos direitos políticos. Os tribunais de contas não são órgãos do Poder Judiciário, são órgãos de jurisdição administrativa. E deixar-se ao arbítrio de tribunais de contas, muitos dos quais se constituem em exceção na sua parcialidade, se sensibilizam por fatores de simpatia, de antipatia, por deformações de julgamento, ou por sentimento de gratidão para com o Governo ou as situações oficiais que os constituíram, fizeram a investidura dos seus membros — não têm condições de absoluta isenção para que as suas decisões possam acarretar o apenamento, o grave apenamento das inelegibilidades.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

A Emenda n.º 6 — volta a autoria do Senador Josaphat Marinho — manda suprimir a alínea a, item II, do art. 1.º. Diz o projeto nessa alínea:

(Lê)

“São inelegíveis para Governador e Vice-Governador: os membros das

Assembléias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido os mandatos;”

O art. 1.º obviamente define os casos de inelegibilidade. O art. 2.º só as vedações relativas à eleição para Governador e Vice-Governador.

O projeto diz que são inelegíveis:

“os membros das Assembléias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido os mandatos;”

A emenda determina a supressão do dispositivo.

Diz a justificação o seguinte:

“Os motivos de inelegibilidade são os expressos na Constituição e na Emenda Constitucional número 14.”

Nesse argumento se arrima o prelúcido signatário da emenda para entender que a prevalência desse dispositivo contraria à Constituição Federal. Tal, porém, para sorte do Relator e desdita do autor, não ocorre, porque a Emenda Constitucional número 14 diz o seguinte:

(Lê)

“Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação:

- I — do regime democrático (artigo 141, § 13);
- II — da exação e probidade administrativas;
- III — da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.”

Não estabelece qualquer restrição, qualquer dimensionamento dessas inelegibilidades. Não distingue, não discrimina o campo federal, o campo estadual, o campo municipal, o campo territorial.

Há uma confusão. Estabelece, através da unidade, isto é, através do caráter federativo. Essas vedações atingem a todos os casos que realmente sejam dignos do remédio ou corretivo das inelegibilidades.

Não vemos, Sr. Presidente, porque não se considerar inelegível quem haja, quem tenha, nos termos das Constituições estaduais, perdido o seu mandato eletivo.

Vale o dispositivo como uma espécie de pena acessória e a pena acessória é perfeitamente legítima, já constando do nosso Direito Público e do nosso Direito Privado.

Pela rejeição, Sr. Presidente, em que pese a densidade de erudição, de cultura de seu ilustre firmatário.

Emenda n.º 7 — Retorna com a sua ilustre autoria, o eminente Senador Aurélio Vianna e pede que se suprima a letra b do inciso 2.º do art. 1.º:

“Para Governador e Vice-Governador. Até três meses depois de afastados do exercício das funções, os membros dos Tribunais de Contas estaduais e os membros do Ministério Público.”

Tenho, para mim, que o dispositivo deva ser mantido e, por via de consequência, rejeitada a emenda.

Sabemos, perfeitamente, a influência enorme que exerce um promotor público no interior deste País. O promotor público traz para a sua iniciativa, para as suas promoções e para suas denúncias tôdas as cominações estabelecidas em tôdas as nossas codificações. O promotor público, no campo da defesa de menores, tem influência marcante e, no campo do Direito Penal, então, a sua atuação é decisiva, capaz, portanto, de, pela intimidação, comprometer o processo eleitoral.

Entendemos até que é bastante benigno o dispositivo que determina o afastamento do promotor apenas três meses antes do pleito.

Creio, Sr. Presidente, que qualquer político candidato a Deputado Estadual, por exemplo, seria muito feliz se tivesse, ao lado da sua campanha, lutando pela sua vitória eleitoral, apenas três promotores públicos inteligentes e atuantes em comarcas de bastante sensibilidade.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

Emenda n.º 8, também de autoria do nobre Senador Aurélio Vianna, cujas emendas, se unificadas, correspondem à supressão total do projeto. Diz:

“Suprima-se a letra c do inciso II.”

A letra c diz:

“(c) até 3 (três) meses depois de cessadas definitivamente as funções, os presidentes, diretores, superintendentes das sociedades, emprêsas ou estabelecimentos que go-

zem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo Estado ou que tenham exclusivamente por objetivo operações financeiras e façam publicamente apêlo à poupança e ao crédito;”

Ora, o dispositivo do projeto determina que os dirigentes e superintendentes, os presidentes de órgãos que gozem de vantagens asseguradas pelo Estado, devam afastar-se três meses antes. Medida perfeitamente saneadora. Tenho a impressão até de que o eminente Senador Aurélio Vianna se equivocou na formulação dessa emenda.

Pela rejeição.

Insiste o ilustre Senador Aurélio Vianna, agora, com a **Emenda n.º 9**, também de caráter supressivo incidente sobre a letra d, tornando inelegíveis, para Governador e Vice-Governador, os que tenham exercido, dentro dos 3 meses anteriores ao pleito, cargo ou função de direção de emprêsas públicas, entidades autárquicas, sociedades de economia mista estaduais, emprêsas concessionárias de serviço público e nas fundações sob controle do Estado.

Sr. Presidente, admitamos que o Presidente da Petrobrás queira candidatar-se a Deputado Federal. Ele terá que se afastar, três meses antes. Se aprovada a emenda do Sr. Aurélio Vianna, ele poderá candidatar-se, continuando no exercício da Presidência da Petrobrás.

Somos, assim, pela rejeição da emenda. Igualmente do Sr. Senador Aurélio Vianna a **Emenda n.º 10**, que manda suprimir a letra e do artigo e inciso preditos.

Diz a letra e:

“No que lhes fôr aplicável, por identidade de situação os inelegíveis a que se referem as letras a a t do n.º I deste artigo.”

Ora, Sr. Presidente, esse dispositivo é válido, conveniente, necessário. Todos conhecemos as dificuldades naturais que tem o legislador para compor tôdas as hipóteses autorizativas de decretação de inelegibilidade. Então, esse dispositivo dá à Justiça Eleitoral a faculdade de examinar outros casos que, pela sua identidade ou semelhança, correspondam às vedações previstas no escalonamento anterior do artigo. A Justiça Eleitoral é que vai examinar cada caso, separadamente.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

Também do Sr. Senador Aurélio Vianna a **Emenda n.º 11**, que manda suprimir o inciso 4, do art. 1.º.

O inciso 4 cuida das inelegibilidades de Prefeito e Vice-Prefeito, não para a Câmara dos Deputados e Senado Federal as pessoas a que se referem os números I e II.

I — Nos casos de vedações para Presidente e Vice-Presidente da República.

II — Para Governador e Vice-Governador.

Para a Câmara dos Deputados e Senado Federal as pessoas a que se referem os números I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixados prazos de desincompatibilização, quando fôr o caso, em até três meses depois de cessadas definitivamente as funções."

Aliás, há um critério uniforme no projeto cifrando em três meses o prazo para as desincompatibilizações. Trata-se, portanto, de um dispositivo que mantém a programação e linha de coerência da proposição, razão pela qual a emenda é altamente inconveniente.

Pela rejeição.

Emenda n.º 12, do Senador Cattete Pinheiro.

Eis a emenda:

"Substitua-se o inciso 4.º, do art. 1.º, pelo seguinte:

Para a Câmara dos Deputados ou Senado Federal:

- a) As pessoas a que se referem os incisos 1 e 2 nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixado o prazo de desincompatibilização, quando fôr o caso, em até três meses, depois de ter definitivamente deixado a função.
- b) As pessoas que nos Territórios Federais, na data da eleição, não contarem, pelo menos, quatro anos de domicílio eleitoral no território."

Diz o ilustre Senador, autor da proposição subsidiária, que houve omissão da parte do legislador constituinte.

Não entendemos, como S. Ex.^a, que haja ocorrido omissão. O que não ocorreu foi menção expressa aos Territórios, mas na conformidade dos princípios gerais do projeto, da sua sistemática, e também no que dispõe a alínea e, do inciso 2, do art. 1.º, já essa exi-

gência de domicílio eleitoral é extensiva aos cidadãos residentes ou domiciliados nos Territórios.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

Volta o eminente Senador Aurélio Vianna com a **Emenda n.º 13**, mandando suprimir o inciso V do art. 1.º:

"Para as Assembléias Legislativas, pessoas a que se referem os números 1 e 2, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, fixa os prazos de desincompatibilização, quando fôr o caso, em até dois meses, na forma das normas previstas."

Verifica-se aqui que a regra geral do projeto é estabelecer o prazo de desincompatibilização de três meses. Vem o projeto, no que diz respeito aos deputados estaduais, e diminui esse prazo. A emenda procura suprimir. Se supresso o dispositivo, o projeto se erigirá num sistema de privilégios, determinadas classes terão prazos qualificados de três meses para se desincompatibilizar, e outras pessoas não terão prazo algum, estabelecendo então uma desigualdade que não é conveniente.

Somos pela rejeição da emenda.

De autoria do Sr. Senador Aurélio Vianna, a **Emenda n.º 14** manda suprimir o art. 2.º, que reza:

"Prevalecerão pelo prazo de 4 anos, contados da data do ato, fato ou decisão que as determinar, as inelegibilidades previstas nas letras d a l do n.º I, letra a do n.º II e letra a do n.º III, salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior."

O projeto visa a dar à duração de inelegibilidade o mesmo período de uma legislatura, o que é uma medida perfeitamente razoável.

Pela rejeição da emenda.

O Sr. Senador Aurélio Vianna vem com a **Emenda n.º 15**. Manda suprimir o art. 4.º, que diz:

"São inelegíveis, para Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, aqueles que não tiverem domicílio eleitoral no Estado ou Território durante quatro anos, contínuos ou não, decorridos em qualquer período anterior à data da eleição."

O dispositivo é um prolongamento de disposição constitucional.

Pela rejeição da emenda.

Emenda n.º 16. Do mesmo modo, chancelada pelo Sr. Senador Aurélio Viana. Manda suprimir o art. 5.º, que diz:

“São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os Ministros de Estado que serviram em qualquer período compreendido entre 23 de janeiro de 1963 a 31 de março de 1964.”

Ora, a meta, o objetivo principal do Movimento Revolucionário foi justamente a gestão governamental que se desenvolveu de 23 de janeiro de 1963 a 31 de março de 1964. Trata-se, portanto, de dispositivo perfeitamente lógico, quando atinge o assessoramento ministerial responsável pela situação julgada deletéria e calamitosa. Pela rejeição, portanto, da emenda.

Emenda n.º 17 — É de autoria do nobre Senador Josaphat Marinho. Pretende seja suprimido o art. 5.º. Trata-se, portanto, de repetição de emenda anterior.

Pela rejeição.

Emenda n.º 18 — Dê-se ao art. 5.º e respectivo parágrafo único a seguinte redação:

“Art. 5.º — São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os cidadãos que, no período compreendido entre 3 de janeiro de 1963 e 31 de março de 1964, desempenharam funções de Ministro de Estado, desde que, em processo regular, tenham sido achados em crime previsto na Constituição (art. 93) ou capitulado em lei.

Parágrafo único — Sob as mesmas condições e por igual prazo, são também inelegíveis os cidadãos que desempenharam funções de Secretários de Estado de governadores destituídos ou impedidos em decorrência de decisão adotada com base no Ato Institucional ou em virtude de deliberação da respectiva Assembléia Legislativa.”

Suprime-se o art. 6.º.

É de autoria do nobre Senador Edmundo Levl. Procura dar tal redação ao art. 5.º do projeto, de forma a que os atos da Revolução sejam colocados sob julgamento do Supremo Tribunal Federal. Essa impossibilidade é manifesta e já reconhecida por todos. A emenda também tem caráter de anistia, daí por que opinamos pela sua rejeição.

O Sr. Senador Heribaldo Vieira, através da Emenda n.º 19, procura transformar o parágrafo único do art. 5.º em artigo que será colocado onde convier, com a seguinte redação:

“Dentre os mencionados nos arts. 4.º e 5.º, excetuam-se os que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado Ministérios Militares.”

Ora, o fato de o Ministro do Governo deposto, do Governo proscrito, estar exercendo mandato legislativo, significa, apenas, que ele já foi beneficiado pela impunidade. Ora, se já recebeu um benefício, não se vai procurar infligir-lhe um castigo, mas também não se lhe deve dar um segundo benefício.

A emenda tem um caráter excessivamente assistencial, que fica por conta do coração, aliás linguarudo, do seu ilustre autor.

Pela rejeição, Sr. Presidente.

O Sr. Senador Pedro Ludovico oferece a Emenda de n.º 20 ao projeto. Incide a mesma sobre o art. 5.º e manda acrescentar o seguinte parágrafo:

“A inelegibilidade prevista neste artigo não se aplicará àqueles que exerçam cargos eletivos na data da publicação da lei.”

Aqui, então, teremos a hipótese já examinada no caso da emenda do Sr. Senador Heribaldo Vieira, e com outra circunstância, a de que quem não tem mandato legislativo e seja, por exemplo, suplente, vai procurar, com todos os meios ao seu alcance, atingir o mandato legislativo para assim ficar isento da inelegibilidade.

A emenda, Sr. Presidente, padece, a nosso ver, da mesma inconveniência da anterior. Por este motivo, a colocamos na companhia do mesmo parecer contrário.

O Sr. Senador Miguel Couto manda acrescentar ao art. 5.º:

“Excetuam-se da inelegibilidade dos Secretários de Estado aqueles que exerceram o cargo por menos de sessenta dias.”

Não vemos, Sr. Presidente, na definição legal, a diferença da presunção de ter servido mal ao País, ao Estado ou ao Município, por quatro anos, ou de ter servido mal por sessenta dias.

Somos pela rejeição, Sr. Presidente.

Volta à baila a autoria do nobre Senador Aurélio Vianna, que manda suprimir o art. 6.º.

O art. 6.º reza:

“São inelegíveis até 31 de dezembro de 1966 os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado ou de Diretor de Autarquia nos últimos 12 (doze) meses do exercício de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa.”

O projeto é perfeitamente lógico porque dá continuidade, dá repercussão e assegura o prosseguimento dos efeitos dos atos praticados pelo comando revolucionário ou pelas Assembléias Legislativas no interesse da concretização dos objetivos da revolução.

De acôrdo com o parecer anterior, somos, no entanto, a favor de que, através de pedido de destaque e não de emenda, se suprima a expressão:

“ou de Diretor de Autarquia”.

Pela rejeição da emenda.

A Emenda n.º 23 tem a assinatura do Sr. Senador Josaphat Marinho e manda suprimir o artigo 6.º. Torna-se desnecessário o exame desta emenda, de vez que emenda idêntica comentada anteriormente teve parecer contrário.

A penúltima emenda, Sr. Presidente, é de autoria do Sr. Senador Pedro Ludovico e diz:

“Ao art. 6.º:

onde se lê “1966”

leia-se “1965”.

O artigo 6.º estabelece a inelegibilidade até 31 de dezembro de 1966 e o Sr. Senador Pedro Ludovico resolveu restringir êsse prazo a 1965.

Ora, nós verificamos que há casos de inelegibilidades daqueles que presumidamente desserviram ao País e ao regime democrático, de quatro anos. O dispositivo constante do art. 6.º é benigno, porque estabelece inelegibilidade de menos de dois anos. Já que é benigno o dispositivo, não devemos torná-lo ainda mais benigno.

Pela rejeição da emenda, com todo respeito que nos merece o seu autor.

O Senador Dylton Costa apresenta a emenda final de n.º 25. Diz:

“Inclua-se onde convier:

Não se incluem nas inelegibilidades previstas nesta Lei o Secretário de Estado e Secretários Municipais, assim como dirigentes de sociedade de economia mista que exerceram suas funções em Governos cujos titulares tiveram seus mandatos cassados, ou foram declarados impedidos, desde que tenham continuado a exercê-lo nos Governos que os sucederam.”

O objetivo do projeto, Sr. Presidente, é estabelecer a vedação e fixar a inelegibilidade para aqueles secretários que serviram a Governo alvo das punições do Ato Institucional e de medidas decretadas pelas Casas Legislativas, estaduais e municipais. A circunstância de terem êsses secretários servido, com sorte ou com habilidade, a Governo posterior, não se deve constituir em circunstância excludente de inelegibilidade.

Sr. Presidente, em resumo, tendo em vista que o projeto remetido pelo Executivo, em decorrência de iniciativa, reivindicação e inspiração do Poder Judiciário, pelo seu setor especializado, que é o Tribunal Superior Eleitoral, está vasado em termos de benignidade e, muitas vezes refugindo da lógica, severidade e interesses da revolução democrática, somos pela sua aprovação tal como veio contido no texto aprovado pela Câmara, confiando em que as lideranças da Casa apresentarão um pedido de destaque para a erradicação da expressão “ou de Diretor de Autarquia”, constante do art. 6.º, ressaltada também a minha opinião de que, se se verificarem omissões, ou demasias, vícios, ou defeitos, perfeitamente possíveis, em virtude da rápida tramitação da matéria e da pressa dos Srs. Parlamentares em usufruírem das benesses do repouso, do recesso, entendemos, Sr. Presidente, que o Sr. Presidente da República, com a sua vigilância, sempre aplaudida, e sua compreensão jamais desmentida, através de operações de veto, poderá realizar as extirpações necessárias em obséquio do aperfeiçoamento do projeto.

Êste o parecer, Sr. Presidente, da Comissão de Constituição e Justiça, totalmente desfavorável a tôdas as emendas apresentadas.”

Foi apresentado requerimento de destaque, de autoria dos Srs. Daniel Krieger, Wilson Gonçalves e Heribaldo Vieira, para rejeição das expressões "ou de Diretor de Autarquia", art. 6.º do projeto. O destaque foi aprovado por 52 votos a favor e nenhum contrário. O Presidente, Sr. Moura Andrade, anuncia a votação da proposição, salvo as emendas. Para encaminhar a votação falam os Srs. Arthur Virgílio, Daniel Krieger, Barros Carvalho e Aurélio Vianna (35).

O Sr. **Arthur Virgílio** esclarece que, por antever os perigos e riscos que representam para a normalidade da democracia brasileira, recusou-se a votar todos os dispositivos da Emenda Constitucional n.º 14. Afirma que de nada vale a palavra do Líder do Governo na Câmara ao informar solene e categoricamente que "não estamos aqui para regular o assunto, tendo em vista casos individuais", porque a proposição em discussão "veio marcada pelo casuísmo, pelo propósito de atingir diretamente candidatos que não apresentam nenhuma mácula, nenhum deslize, nada suscetível de justificar a drástica medida que representa a cassação da cidadania". Proceda a leitura de alguns tópicos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, "que o Brasil assinou e se comprometeu a respeitar", "para um confronto com essa lei que, sem dar o direito de defesa, o mais legítimo e sagrado direito que o cidadão deve ter, sem alcançar seus direitos de cidadania, condena e avilta cidadãos brasileiros".

Afirma o Sr. **Daniel Krieger** que o projeto não tem o aspecto "draconiano" que lhe é imputado e que não compreende como o Senador Arthur Virgílio e outros elementos do PTB possam-se insurgir contra a proposição, que, "em realidade, foi o primeiro passo para eliminar-se o poderio econômico" dos pleitos eleitorais. Pontifica que também "merecem o acatamento dos que amam a democracia" os dispositivos que se referem à subversão. Opina que a proposição "foi profundamente democrática quando entregou ao Poder Judiciário a faculdade de resolver as impugnações".

O Sr. **Barros Carvalho** pondera que o projeto "seria um diploma legal útil, indispensável ao eleitorado brasileiro", se despojado de alguns dispositivos "que trazem até a fotografia de suas vítimas" e se "elaborado com justiça e serenidade, em condições de estabelecer um clima de confiança e respeito, em ajuda àqueles que procuram eliminar o esforço do poder econômico, de modo a ainda mais democratizar as eleições e de fazer dos representantes do povo a expressão mais límpida da verdade eleitoral". Esclarece que a sua bancada (PTB), por estar impossibilitada de votar isoladamente os dispositivos salutarés e de pôr abaixo os que marcam seus adversários, "não tem outro caminho senão votar contra o projeto".

O Sr. **Aurélio Vianna** pondera que ninguém se insurgiria contra o projeto das inelegibilidades, caso êle "impedisse pura e simplesmente a eleição dos corruptos e corruptores", mas que a proposição "tem enderêço certo, discrimina; atenta até mesmo contra o que de Constituição ainda existe". Critica o prazo e as exceções previstas respectivamente pelo art. 5.º e seu parágrafo único. Condena o tratamento que o projeto dá aos secretários de Estado, afirmando não existir lógica no regime de distinções estabelecido. Acentua que "em nome da democracia procura-se aniquilar princípios democráticos; em nome da liberdade, trucidar a própria liberdade". Conclui, ponderando: "Há uma colcha de injustiça neste projeto: nega o direito do homem e do cidadão, os acordos internacionais que os nossos governos firmaram, ratificaram e estão mantidos. Infelizmente o Congresso foi convocado para votar esta Lei. Vai ser votada hoje. E ninguém o faz por medo, por temor. O voto é consciente, fruto da vontade de cada qual. E creio que isso é mais perigoso para a democracia do que o voto fruto do medo".

(35) Vide D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, págs. 2.451 e seguintes.

Pôsto em votação o projeto, responderam à chamada e votaram **sim** os Srs. Wilson Gonçalves, Daniel Krieger, Mem de Sá, Miguel Couto, José Guiomard, Eduardo Assmar, Josué de Souza, Zacharias de Assumpção, Cattete Pinheiro, Lobão da Silveira, Eugênio Barros, Sebastião Archer, Victorino Freire, Joaquim Parente, Sigefredo Pacheco, Menezes Pimentel, José Bezerra, Dinarte Mariz, Manoel Vilaça, João Agripino, Rui Palmeira, Hermann Tôrres, Heribaldo Vieira, Dylton Costa, José Leite, Jefferson de Aguiar, Eurico Rezende, Raul Giuberti, Faria Tavares, Padre Calazans, José Feliciano, Lopes da Costa, Gastão Muller, Adolpho Franco, Irineu Bornhausen, Antônio Carlos e Guido Mondin. Votaram contra o projeto os Srs. Barros Carvalho, Lino de Mattos, Aarão Steinbruch, Aurélio Vianna, Goldwasser Santos, Edmundo Levi, Arthur Virgílio, Argemiro de Figueiredo, José Ermírio, Aloysio de Carvalho, Josaphat Marinho, Vasconcelos Tôrres, Gilberto Marinho, Nogueira da Gama e Pedro Ludovico. O Presidente, Sr. Moura Andrade, anuncia a aprovação do projeto por 37 contra 15 votos ⁽³⁶⁾.

Em seguida, são votadas as Emendas de n.º 1 a 25, de pareceres contrários, salvo as de números 15, 16 e 22, que, por requerimentos de autoria do Sr. Aurélio Vianna, foram votadas separadamente. O Presidente anuncia que foram rejeitadas por 37 contra 13 votos. Passa-se à votação da primeira das emendas destacadas, a de número 15, que suprime o art. 4.º. É rejeitada por 36 contra 14 votos. Procede-se à votação da Emenda número 16, que manda suprimir o art. 5.º do projeto. É também rejeitada por 35 contra 11 votos. A última das emendas destacadas, a de n.º 22, foi rejeitada por 38 contra 10 votos ⁽³⁷⁾.

É lida a redação final do projeto ⁽³⁸⁾, que, posta em discussão, motiva as seguintes palavras do Sr. **Aloysio de Carvalho** ⁽³⁹⁾:

"Sr. Presidente, pelo que acabou de ser lido pelo Secretário da Mesa, verifica-se que a Comissão de Redação adotou um processo inteiramente destoante do que sempre se fez nesta Casa, relativamente aos destaques aprovados no Plenário.

O destaque, no sentido de rejeitar expressões de uma disposição do projeto, sempre foi considerado como emenda supressiva, para os efeitos de remessa da proposição à Câmara dos Deputados. Se se inaugurar esse sistema, que não tem nenhum fundamento regimental, não estaremos senão frustrando a apreciação da Câmara, em relação às modificações que aqui fizemos.

O que o Senado tem de apreciar, quando vem a proposição da Câmara, é se altera, suprimindo, ou se aprova. No caso de qualquer alteração, esta terá de ser objeto de emenda, para ser remetida à Câmara, porque a ela coube a iniciativa do projeto. O Senado passou a ser a Câmara revisora desse pro-

jeto, mas as alterações que fizer terão de ser apreciadas ainda pela outra Casa. Isto está, aliás, na Constituição, de modo que não compreendo como se faça uma supressão tão substancial, como a que o Plenário fez das expressões ou diretor de autarquia e possa a mesma ser considerada como simples emenda de redação de texto da proposição.

Vejo que não há mais o que fazer. Infelizmente, confirmaram-se as notícias que os jornais, há vários dias, vinham dando, no sentido dessa interpretação das lideranças governamentais na Casa. Só tenho a lamentar que o Senado tenha impedido, neste momento, bruscamente, uma tradição que, ainda há poucos dias, no Projeto de Código Eleitoral, observamos.

Houve um destaque do Plenário, de expressões de determinadas disposições, e este foi remetido à Câmara como emenda supressiva."

(36) Vide D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, pág. 2.452.

(37) D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, páginas 2.452 e 2.453.

(38) D. C. N. (S. II), de 15-7-65 — págs. 2.454 e 2.455.

(39) D. C. N. (S. II), de 15-7-65 — pág. 2.455.

Para contestar a questão levantada, fala o Sr. **Daniel Krieger** (40):

"Sr. Presidente, há momentos em que as maiores inteligências e em que os saberes notórios, que são os atributos do nobre Senador Aloysio de Carvalho, não correspondem à realidade dos fatos.

S. Ex.^a esqueceu o parágrafo único do dispositivo constitucional que disciplina as inelegibilidades.

Diz esse dispositivo:

"O projeto que disponha sobre a matéria desse artigo, para transformar-se em lei, dependerá de aprovação, por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Câmaras do Congresso Nacional."

Em face do dispositivo constitucional se estabelece, sem sombra de dúvida, que o dispositivo precisa ser aprovado pela Câmara e pelo Senado por maioria absoluta.

Foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas rejeitado pelo Senado Federal. Portanto, não atendeu às exigências da Constituição Federal. Se se tratasse de emenda modificativa, está certo, porque o Senado teria modificado e a Câmara se manifestaria sobre a emenda modificativa. Então, se teria realizado a vontade das duas Casas do Congresso Nacional. Se se tratasse de uma emenda ampliativa, então a Câmara se manifestaria e haveria, portanto, as duas manifestações pelo Congresso Nacional.

Sr. Presidente e Srs. Senadores, no caso não se atendeu à exigência constitucional. A Câmara estabeleceu a

inelegibilidade dos diretores de autarquias; o Senado não aceitou essa inelegibilidade. Portanto, não foi satisfeita a exigência constitucional que exige a manifestação das duas Casas do Congresso Nacional.

Se se devolvesse à Câmara dos Deputados, e esta rejeitasse a emenda do Senado, ficaria aprovado um dispositivo duas vezes pela Câmara dos Deputados, mas não ficaria aprovado pelo Senado Federal. Portanto, ter-se-ia violado o dispositivo da Constituição Federal.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, repito: se se tratasse de emenda modificativa ou se se tratasse de emenda ampliativa, deveria voltar à Câmara dos Deputados, para que esta opinasse sobre a emenda, porque, se ela se manifestasse favoravelmente à opinião do Senado, se teria realizado a exigência da Constituição Federal. Mas na emenda supressiva, não!

A Câmara aprovou, o Senado recusou. Portanto, Sr. Presidente, não há como devolver, porque não se realizou aquele objetivo que a Constituição Federal exige, qual seja a aprovação por maioria absoluta das duas Casas do Congresso. Não pode haver nenhuma dúvida nesta interpretação, que é clara, translúcida, não deixa nenhuma dúvida.

Apenas, é estranhável que um homem da inteligência, da sabedoria do nobre Senador pela Bahia tenha invocado esta questão de ordem."

Na qualidade de Presidente do Senado Federal, o Sr. **Moura Andrade** pronuncia as seguintes palavras (41):

"A Presidência não pode fugir à apreciação da matéria suscitada pelo Sr. Senador Aloysio de Carvalho e contestada pelo Sr. Senador Daniel Krieger. No seu entender, a matéria rejeitada por uma das Casas não é apreciada pela outra. Assim é a tradição, assim, a norma constitucional.

Apenas para exemplificar: quando estamos em reunião do Congresso Nacional, conjunta, para deliberar a respeito de projetos de lei ou de emendas à Constituição, a Câmara vota em pri-

meiro lugar; em seguida, é submetida ao Senado a matéria que ela, Câmara, aprovou e não a que recusou. Assim, se o Senado votar em primeiro lugar, é submetida à Câmara a matéria que o Senado aprovou e nunca também a matéria que o Senado rejeitou.

No caso específico, a emenda constitucional ao art. 124, que estabeleceu condições de elegibilidade e inelegibilidade, no parágrafo único do art. 2.^o determina que a matéria, para transformar-se em lei, dependerá da apro-

(40) D. C. N. (S. II), de 15-7-65 — pág. 2.455.

(41) D. C. N. (S. II), de 15 de julho de 1965, pág. 2.455.

vação por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. A matéria destacada não teve aprovação do Senado Federal. O processo legislativo está, portanto, encerrado. A Câmara não tem que se pronunciar sobre a recusa dada pelo Senado a esses dispositivos.

Se admitíssemos a hipótese, estaríamos então permitindo a burla à Constituição, porque matéria que não tivesse sido aprovada pelo Senado poderia constar da lei apenas pelo pronunciamento da Câmara; ou seja, devolvido esse projeto à Câmara, se esta recusasse a emenda supressiva ou o destaque feito pelo Senado, reincluiria no projeto matéria que não tinha tido aprovação do Senado; portanto, lei se faria sem aprovação de ambas as Casas — de uma e de outra Casa.

Assim sendo, está perfeitamente nos termos do Regimento, e conforme pre-

ceitua a Constituição vigente, a redação feita pela Comissão de Redação.

Lembro, a propósito, que esse entendimento não é de hoje: quando foi feita a emenda constitucional que instituiu o Parlamentarismo, esta Presidência decidiu da mesma maneira. A Comissão de Redação, na oportunidade, pediu para ser ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Constituição e Justiça do Senado deu seu parecer, entendendo que a matéria, que não tinha sido objeto de aprovação do Senado, não poderia voltar à Câmara dos Deputados para sofrer uma apreciação unilateral.

Assim sendo, não só o Regimento e a Constituição, mas também a tradição da Casa determinam que, aprovada essa redação final, seja ela enviada à sanção."

Procedida a votação da redação final por processo nominal, foi ela aprovada por 44 votos a favor e 1 (do Sr. Aurélio Vianna) contra. O projeto vai à sanção.

Sancionado, o projeto transforma-se na **Lei n.º 4.738, de 15 de julho de 1965** (42), cujos termos diferem do texto da redação final da Câmara dos Deputados, transcrita no presente trabalho, apenas no tocante à supressão feita pelo Senado ao art. 6.º.

Foram os seguintes os dispositivos vetados pelo Sr. Presidente da República (43):

- 1 — na letra **b** do art. 1.º, item I — as expressões "Lei n.º 2.550, art. 58";
- 2 — na letra **h** do art. 1.º, item I — as expressões "e de cuja decisão definitiva não hajam recorrido ao Poder Judiciário";
- 3 — na letra **i** do art. 1.º, item I — as expressões "desde que o motivo da condenação os incompatibilize, também, para o exercício do mandato eletivo em face da Constituição, da Emenda Constitucional n.º 14 ou desta Lei";
- 4 — na letra **l** do art. 1.º, item I — as expressões "sido condenados por haver";
- 5 — no item IV do art. 1.º — a expressão "definitivamente";
- 6 — no art. 4.º — as expressões "contínuos ou não, decorridos em qualquer período anterior à data da eleição".

O Tribunal Superior Eleitoral baixou em 10 de agosto as seguintes instruções para o cumprimento da Lei n.º 4.738 (44):

"Considerando que a Emenda Constitucional n.º 13, em seu art. 4.º, determina a realização de eleições para Governador e Vice-Governador dos Estados de Alagoas, Goiás, Guanabara, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do

Norte e Santa Catarina, por voto universal e direto, a 3 de outubro do ano corrente de 1965;

Considerando que para cumprimento desse preceito, que é imperativo e tem força constitucional, torna-se necessário sejam aplicados os termos e forma-

(42) Publicada no Diário Oficial (Seção I — Parte I), de 19 de julho de 1965, pág. 6.762.

(43) Vide Mensagem n.º 255/65 — D. C. N. (S. II) de 5-8-65, pág. 2.555.

(44) Diário da Justiça, de 11 de agosto de 1965, pág. 1.935.

lidades da Lei n.º 4.738, de 15 de julho de 1965, de modo a não criarem impedimento ou obstáculo a essa determinação,

Resolve o Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o art. 22 da citada Lei n.º 4.738, expedir instruções especiais para as eleições mencionadas no preceito constitucional e para as que juntamente com elas se realizarão, na forma que se segue:

Art. 1.º — O prazo para a entrada em cartório do requerimento de registro de candidato terminará, improrrogavelmente, às dezoito horas do dia dezanove de agosto corrente.

Art. 2.º — Protocolado o requerimento de registro, o Presidente do Tribunal ou o juiz eleitoral, no caso de eleição municipal ou distrital, fará expedir imediatamente edital para ciência dos interessados.

§ 1.º — O edital será afixado em Cartório ou na Secretaria, no local de costume, certificando-se nos autos a afixação.

§ 2.º — Caberá aos partidos políticos, ou ao Ministério Público, no prazo de dois dias, contados da afixação do edital, a iniciativa das arguições de inelegibilidade.

§ 3.º — A arguição de inelegibilidade, quando de iniciativa de partido político, se não fôr apresentada em petição fundamentada, será imediatamente reduzida a termo, assinado pelo argüente e por duas testemunhas, e, na mesma data, remetida ao Ministério Público.

§ 4.º — Verificada a relevância da arguição, à vista dos elementos de convicção oferecidos, o Ministério Público apresentará, no prazo de dois dias, impugnação ao registro do candidato. Se, porém, requerer o arquivamento da arguição, o juiz ou o Tribunal, em caso de indeferimento, determinará o prosseguimento do processo.

§ 5.º — Da decisão que deferir o pedido de arquivamento caberá, sem efeito suspensivo, recurso que, interposto dentro de quarenta e oito horas, deverá ser, em igual prazo, enviado à instância superior, na forma do art. 7.º, § 3.º, destas Instruções.

§ 6.º — A arguição de inelegibilidade, quando de iniciativa do Ministério Público, processar-se-á desde logo como impugnação.

§ 7.º — Não poderá apresentar impugnação ao registro de candidato o membro do Ministério Público que, nos quatro anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório político ou exercido atividade político-partidária.

Art. 3.º — Com a arguição ou impugnação, deverá a parte ou o Ministério Público indicar especificamente os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, inclusive rol de testemunhas, se fôr o caso.

Art. 4.º — Feita a impugnação ao registro do candidato, terá êste, com a assistência do partido interessado, o prazo de dois dias para contestá-la, podendo juntar documentos e requerer a produção de outras provas, indicando inclusive rol de testemunhas, se fôr o caso.

Art. 5.º — Decorrido o prazo para contestação, se não se tratar apenas de matéria de direito e a prova protestada fôr relevante, a critério do juiz ou do relator, êste marcará dia para inquirição das testemunhas do impugnante e do impugnado, em número não superior a três para cada uma, as quais comparecerão em juízo por iniciativa das partes que as arrolaram, independentemente de notificação.

§ 1.º — As testemunhas do argüente serão ouvidas em uma só assentada, no primeiro dia do prazo, e as do argüido, também em uma só assentada, no segundo.

§ 2.º — Nos dois dias subsequentes, o juiz ou o relator procederá a tôdas as diligências que determinar *ex officio* ou a requerimento das partes, inclusive as do art. 12 da Lei n.º 4.738.

Art. 6.º — Encerrado o prazo da diliação probatória, nos termos do artigo anterior, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações, no prazo comum de vinte e quatro horas.

Art. 7.º — Os autos serão de imediato conclusos ao juiz ou ao relator, para sentença ou julgamento do Tribunal, no prazo de dois dias.

§ 1.º — O Tribunal proferirá a decisão em uma só assentada. Proclamado o resultado, o Tribunal se reunirá imediatamente em conselho para lavratura do acórdão, no qual serão

indicados o direito, os fatos e as circunstâncias que motivaram o seu convencimento.

§ 2.º — Reaberta a sessão, far-se-á a leitura e publicação do acórdão, passando a correr desse momento o prazo de três dias para a interposição do recurso em petição fundamentada.

§ 3.º — Em quarenta e oito horas, com as contra-razões do recorrido, ou sem elas, serão os autos remetidos por intermédio de funcionário do juízo ou Tribunal, em viagem aérea sempre que possível, à instância superior.

Art. 8.º — Recebidos os autos pelo Presidente do Tribunal, sorteará este o relator e mandará abrir vista ao representante do Ministério Público pelo prazo de quarenta e oito horas.

Parágrafo único — Findo o prazo com ou sem parecer, os autos serão enviados ao relator, que os apresentará em mesa para julgamento em dois dias.

Art. 9.º — Na sessão de julgamento, que se realizará em uma só assentada, feito o relatório, facultada a palavra às partes e ouvido o Ministério Público, proferirá o relator o

seu voto e serão tomados os dos demais juízes, na forma do Regimento.

§ 1.º — Proclamado o resultado, o Tribunal se reunirá em conselho para lavratura do acórdão, no qual serão indicados o direito, os fatos e as circunstâncias que motivaram o seu convencimento.

§ 2.º — Reaberta a sessão, far-se-á a leitura do acórdão, que se considerará publicado nesse momento para todos os efeitos.

Art. 10 — Declarada a inelegibilidade de candidato, é facultado ao partido promovente do registro dar-lhe substituto, mesmo que a decisão passada em julgado tenha sido proferida após o termo final do prazo para registro.

Art. 11 — Os prazos a que se referem estas Instruções são peremptórios e continuos, não se suspendendo em sábados, domingos e dias feriados, e correm, em Secretaria ou Cartório, independentemente de publicação e intimação.

Art. 12 — Estas Instruções serão comunicadas aos presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais para imediata aplicação.

Brasília, em 10 de agosto de 1965."

A fim de completar o quadro de argumentos contrários e favoráveis à matéria das inelegibilidades durante os trabalhos do Congresso Nacional, selecionamos alguns pronunciamentos de parlamentares, bem como editoriais de destacados órgãos de nossa imprensa.

Em 23 de junho o **Jornal do Brasil**, sob o título "Discriminações", publicava violento ataque à proposição de autoria do Executivo. Nêle comentava **Mário Martins**:

"Não vou, aqui, analisar a longa mensagem que o Governo acaba de enviar ao Congresso, pretendendo aumentar o rol de inelegibilidades eleitorais para o próximo pleito. Nela, há muita coisa que poderá ser levada em conta de um pretendido aperfeiçoamento do nosso processo eleitoral, sobretudo no que se refere aos abusos no poder econômico e do poder político. Há, mesmo, um pensamento jurídico, em quase todo o seu teor, com a evidente preocupação de eliminar as interferências espúrias nas disputas eletivas. Em alguns pontos, porém, já não se vê o dedo do jurista, mas o próprio dedo-duro. Do político, exclusivamente, ainda que esse político não seja um paisano. Nesse caso, está o parágrafo único do art. 4.º,

encaixado, à última hora. (...) Diz o parágrafo em questão:

"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, exceto aqueles que estejam desempenhando mandatos eletivos e os que hajam ocupado ministérios militares."

"Estabelece-se, desse modo, uma diferenciação inconstitucional, distinguindo perante a lei os ministros militares dos ministros civis. Por outro lado, estende esse privilégio dos militares aos ex-ministros que sejam congressistas. Pior, entretanto, do que essa discriminação se encontra na parte restritiva. Já aí é a individualização. Só a um homem visa impedir, já que só será enquadrado

no referido parágrafo: o ex-Ministro Hélio de Almeida. (...)

Com isso se atenta, não apenas contra um homem e contra a Constituição, mas, também, contra o povo carioca, proibindo-o de votar livremente em candidato já escolhido por três partidos da Guanabara.

Na hipótese de o Congresso aprovar o parágrafo, dar-se-á mais uma inconstitucionalidade: haverá também a discriminação contra um Estado da Federação. (...)

E é em nome da moralidade dos nossos costumes políticos que tal lei é pedida. Ou, para sermos reais, é exigida do Congresso."

No Plenário da Câmara dos Deputados, em 23 de junho, o Sr. **Zaire Nunes** ⁽⁴⁵⁾ atribui aos militares que presidem os IPMs a responsabilidade pelo ambiente intranquilo que fará com que a Câmara venha a aprovar "o monstrengo" "a toque de caixa". Pondera que o parágrafo único do art. 4.º destina-se a impedir a candidatura do Sr. Hélio de Almeida. Define o diploma como "odioso, porque propicia a satisfação de vinditas pessoais e porque discrimina", e afirma que entre os seus males está o de retroagir para punir e estabelecer disposições casuísticas. Chama a atenção para a alínea d do inciso 1.º do art. 1.º, observando que se trata de uma verdadeira "cartola de mágico", pois "nela cabe tudo, nela se bota tudo e dela se tira tudo".

Em aparte ao Sr. Zaire Nunes, declarou o Sr. **Cid Carvalho** que a proposição constitui mais um passo para a implantação da ditadura no País.

Perante o Senado, o Sr. **Arthur Virgílio** ⁽⁴⁶⁾ denuncia a "amplitude ininteligível" dos artigos da proposta governamental, que "poderão representar amanhã uma terrível arma de obstrução do processo democrático". Além de considerá-lo um retrocesso de muitos anos na fixação das instituições jurídicas da Nação, condena o projeto por ser casuístico, impedindo que homens no pleno gozo de seus direitos políticos concorram ao sufrágio do povo. Afirma que o art. 4.º destina-se exclusivamente ao Sr. Hélio de Almeida, salientando que "se o cidadão mantém uma posição de dignidade política, permanece fiel a princípios que sempre defendeu, se não abdica de pensar por si, cai em desgraça e é considerado anti ou contra-revolucionário e perde o direito de cidadania", enquanto "o adesista desavergonhado que vai ao beija-mão governamental", contrariando tudo que o seu passado representa, não é incompatível, pode disputar os pleitos. Condena também o parágrafo único do art. 4.º, onde está estabelecida a discriminação nos próprios quadros administrativos do Sr. João Goulart.

Atacando outro ângulo da proposição, dizia o **Correio da Manhã** em editorial de 25 de junho:

"O projeto governamental estabelece ainda processo sumário para a arguição das inelegibilidades, o que é uma virtude. Mas está vazado, na maioria de suas intermináveis letras — que são tantas a ponto de parecer exercício de alfabetização de adultos —, de forma extremamente vaga. Esta falta de pre-

cisão no estabelecimento de impedimentos eleitorais certamente acarretará confusões e chicanas que eliminarão a vantagem do processo sumário. E trará ainda a desvantagem de sobrecarregar o trabalho da Justiça Eleitoral, quando mais assoberbados de serviço estarão seus juízes e funcionários."

(45) D. C. N. (S. I), de 24 de junho de 1965, pág. 4.852.

(46) D. C. N. (S. II), de 25 de junho de 1965, pág. 2.019.

Em sua edição de 27 de junho, informa o **Jornal do Brasil** que as primeiras críticas apresentadas ao projeto por juristas se referem, principalmente, ao subjetivismo de alguns artigos, o que poderá ser perigoso, dada a diversidade de interpretação que ocorrerá nos Tribunais Eleitorais dos Estados. O Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Guanabara, Desembargador Oscar Tenório, noticia o matutino carioca, não quer analisar a fundo o projeto, em virtude da sua condição de magistrado, mas deixou claro que não aprovou integralmente a técnica subjetivista adotada no projeto, embora tivesse dito temer o dogmatismo dos artigos.

Analisando a matéria, o Senador Josaphat Marinho pronunciou o seguinte discurso ⁽⁴⁷⁾ no Senado Federal:

“Senhor Presidente, o Senado já tem conhecimento do projeto de lei que estabelece novos casos de inelegibilidade, encaminhado ao Congresso por mensagem recente do Sr. Presidente da República.

A esta hora devem estar, efetivamente, tranqüilos os que não aprovaram, nos seus inteiros termos, o projeto de emenda à Constituição, que, afinal, tomou o n.º 14. Neste instante, tranqüilos não de estar, sobretudo, os que se opuseram a que se deferisse à lei ordinária a faculdade de dispor sobre inelegibilidades. É que o projeto de lei ordinária, agora encaminhado a exame do Poder Legislativo, é condenável sob qualquer dos aspectos por que pode ser considerado. É condenável do ponto de vista jurídico. É condenável do ângulo político. É condenável sob o aspecto moral.

Não há exagero mesmo em dizer-se que constitui tristeza para a história política do País que experimentemos tanto regresso, voltando a dispor sobre matéria política com critérios acentuadamente penais. É lamentável também que o ilustre Ministro da Justiça, nosso eminente colega Milton Campos, não pudesse ver na lei traduzida a intenção que manifestou na exposição de motivos.

Em verdade, o projeto vai além, muito além do que pretendeu e afirma o eminente Ministro da Justiça. Faça-se-lhe, porém, justiça, como faço, declarando que nenhum de nós acredita que de sua inteligência e de sua pena hajam partido alguns dos dispositivos que, atropelando a Constituição, se encontram no bôjo deste projeto. Em mais de um passo da exposição de motivos que encaminhou ao Presidente da República, o Ministro da Justiça acentua que o projeto terá, como deve ter toda

lei, caráter impessoal. E, em outros pontos, assinala que o projeto de lei, completando a Constituição e a Emenda Constitucional n.º 14, tem por objetivo fortalecer o regime democrático.

Parece até que, na elaboração final do projeto, houve quem timbrasse em incluir no seu texto alguns dispositivos que afrontassem o pensamento do Ministro da Justiça, a fim de que ficasse demonstrado que prevaleceria outro que não o seu pensamento ou o seu propósito. E assim se há de entender pelas contradições manifestas entre a exposição de motivos e o projeto encaminhado ao Poder Legislativo. Porque o projeto fere a Constituição, ofende a própria Emenda Constitucional n.º 14, e contém dispositivos de caráter nitidamente pessoal. Quem quer que acompanhe o desdobramento do projeto, vai encontrando, quase de dispositivo a dispositivo, os pontos em que se desvincula da Constituição, ou a ofende violentamente. Veja-se, em primeiro lugar, quanto o projeto é discriminativo, buscando forçar o Congresso a diferenciar situações que deveriam ser consideradas idênticas. É assim que o projeto de lei estabelece, no art. 4.º, que “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”.

Antes do mais, atente-se para o absurdo dessa disposição, sobretudo em face da Constituição, para não dizer em face da moral política.

Entre os Ministros que deveriam estar alcançados por essa disposição, encontram-se muitos que não sofreram qualquer penalidade por efeito da revolução, ou do movimento a que se denominou Revolução de Março de 1964. Se o movimento vitorioso não lhes aplicou

(47) D. C. N. (S. II), de 29 de junho de 1965 — pág. 2.089.

qualquer sanção, em nome de que princípio, fundado em que argumento de ordem jurídica, de ordem política ou de ordem moral poderiam agora os legisladores lançar sobre esses ex-Ministros a condição de inelegíveis? É sabido que a Constituição da República não atribui responsabilidade política aos ministros, porque esta cabe ao Presidente da República. Os ministros respondem pelos crimes comuns ou funcionais, também chamados crimes de responsabilidade. Se se apurou responsabilidade comum ou funcional de qualquer deles, responde o acusado perante as leis penais adequadas. Mas, se não houve crime de caráter funcional ou comum, como, por que declarar inelegíveis os ministros que serviram entre 23 de janeiro de 1963 a 31 de março de 1964? A própria fixação do período está a revelar o propósito político inconciliável com o critério austero de elaboração das leis.

Mas isto não é tudo. O dispositivo se destrói através do parágrafo que se lhe acrescentou. É que, no parágrafo, se excetuam da inelegibilidade os Ministros que estejam desempenhando mandato legislativo e os que hajam ocupado Ministérios militares. Quer dizer: no curioso entendimento dos autores desse projeto, ser titular de mandato legislativo ou ter exercido o cargo de Ministro em Ministério de caráter militar são requisitos ou motivos que impedem a declaração de inelegibilidade. Ficam inelegíveis, apenas, os cidadãos brasileiros que, não tendo o mandato nem a condição de militar, hajam exercido, naquele período, a função de ministro. É a discriminação odiosa, que não podia nem devia ser feita, sobretudo depois que o Ministro da Justiça assinalou, na sua exposição de motivos, que a lei não teria caráter pessoal.

Mas como o abismo atrai o abismo, a inconstitucionalidade atrai a inconstitucionalidade. Por isso o projeto, partindo dos Ministros de Estado, chega aos Secretários de Estado que hajam servido aos Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional, ou por decisão da respectiva Assembléia Legislativa.

Notem os eminentes Senadores: não se trata de declarar ninguém inelegível por ato que haja praticado; não se aponta falta de natureza funcional ou política a esses Secretários; eles se tornam inelegíveis por extensão, isto é,

porque foram Secretários de Estado de Governadores declarados suspensos ou impedidos, em decorrência do Ato Institucional. Chegamos a esta dolorosa conclusão, Sr. Presidente: Secretários de Estado que, porventura, hajam praticado atos irregulares na função pública, mas servindo a Governadores que não foram alcançados pelas sanções do Ato Institucional, estão imunes à inelegibilidade. Todavia, funcionários ou Secretários de Estado idôneos, incorruptíveis, que, entretanto, tenham prestado honestamente serviços a governadores suspensos ou declarados impedidos, são inelegíveis. Isso significa que, dentro da moral deste projeto, se condena a correção e se consagra a ilicitude. O que não é de estranhar, porque o projeto se desdobra, todo ele, em disposições assim aberrantes da lógica e da moral jurídica e política.

A Constituição proclama que ninguém sofrerá restrições em seus direitos, por motivos de convicção ou de ideologia. Mas está neste projeto que também se tornam inelegíveis os que integram os quadros de associações ou partidos políticos vinculados, pelo programa, a partidos ou governos estrangeiros. Ora, há partidos cujos programas estão, por sua natureza filosófica, vinculados a uma ideologia de caráter universal. O Partido Socialista, ou, em âmbito menor, o Partido Democrata Cristão, são agremiações cujos programas não se reduzem à fixação de pontos de vista de caráter nacional, mas, ao contrário, se expandem dentro de razões filosóficas de extensão maior. Nas malhas deste projeto, os membros desses partidos poderão, amanhã, ser declarados inelegíveis, porque o programa a que estão vinculados tem relacionamento de ordem doutrinária ou filosófica com partidos e, conseqüentemente, com governos de outros povos.

Mas não foi isso que a Constituição estabeleceu, nem a Emenda n.º 14 permite. O que a Constituição proibiu — e a Emenda n.º 14 repetiu — é o que está na alínea a, do inciso I, do art. 1.º do projeto. É a proibição de que cidadãos participem da organização ou do funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrariem o regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Isso é o que está no art. 141, § 13, da Constituição de 1946. Isso é o

que foi repetido no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 14. E o que se contém na alínea c, do inciso I, do art. 1.º do projeto é uma exorbitância inqualificável que desborda, não só dos limites constitucionais, como do respeito, hoje fundado em princípio de base universal, da liberdade de pensamento.

O projeto assim se reproduz, como disse de princípio, quase de artigo a artigo. A alínea e, inciso I, art. 1.º, encerra outro absurdo, porque são declarados inelegíveis os que, por ato do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do art. 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos ou foram impedidos de exercê-los. Ora, não há dispositivo da Constituição, quer no art. 138, quer no art. 139 ou no art. 140, como não há nenhum dispositivo da Emenda Constitucional n.º 14; quer no seu art. 1.º, que é discriminativo, quer no art. 2.º, que prevê a fixação por lei ordinária, não há dispositivo que autorize, legitimamente, declarar inelegíveis as pessoas mencionadas na alínea e, a que acabo de me referir.

Ainda, mesmo abandonando o argumento do Direito Público Político, essa medida não poderia ser adotada. É ilegítima mesmo do ponto de vista do Direito Penal, que profíbe se apliquem duas penas, pelo mesmo fato ou ato, a uma só pessoa.

Mas é o que se está fazendo, e de maneira absurda, porque a revolução, quanto a vários desses cidadãos, provocou a declaração de perda dos cargos ou mandatos, mas não lhes suspendeu os direitos políticos. Se não o fez, é porque não encontrou fundamento objetivo e claro para lhes impor a sanção da suspensão de seus direitos políticos. Fê-lo quanto a muitos. Se não o fez quanto a outros, não pode agora invocar razões circunstanciais ou de conjuntura, motivos de prosseguimento ou de desdobramento da chamada Revolução, para tornar inelegíveis, vale dizer, proibidos de um dos direitos cívicos fundamentais, cidadãos que não foram regularmente processados nem condenados."

Se o Governo não puniu com a suspensão de direitos determinados cidadãos, se apenas promoveu a declaração de suspensão ou impedimento de seus cargos, não pode declará-los inelegíveis

por falta de fundamentos, de falos de natureza jurídica, de natureza política ou de natureza moral.

Todos os Poderes da República são soberanos, mas nos limites da Constituição. E esta Constituição, que, apesar de atropelada, ainda sobrevive, declara, expressamente, que todos são iguais perante a lei e, mais, que ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

Ora, que tem a Nação brasileira, que têm os cidadãos brasileiros, que temos nós outros, representantes do povo, nesta Casa, com que a chamada revolução vitoriosa não houvesse extraído do seu êxito todas as conseqüências, para instituir um regime plenamente de exceção? Se o não fez foi porque não pôde, ou não quis!

A esta altura, a revolução se autolimitou, quando baixou o Ato Institucional, quando se dirigiu ao Congresso, pedindo reforma da Constituição e, notadamente, quando a ele se encaminhou, solicitando que lhe desse uma emenda constitucional definidora das linhas-mestras de uma lei sobre inelegibilidades.

Neste instante, pois, não cabe o argumento de que há um processo revolucionário. Ninguém o ignora. Nem seria lícito ignorar, quando tantas leis, e a Constituição, de espaço a espaço, estão sendo levadas de roldão.

Mas, o Poder Executivo solicitou, e o Congresso lhe deu, uma emenda constitucional que prefixou o âmbito de compreensão das inelegibilidades ao lado do que já estava disposto na Constituição. Agora, portanto, satisfeito ou não, e ainda com a tristeza de muitos, o Governo não terá procedimento legítimo, se não se contiver nos limites da Constituição, que o Ato Institucional manteve, e da Emenda Constitucional n.º 14, que o próprio Governo pediu e obteve.

Tudo há de ser feito nos limites desses mandamentos constitucionais. E dentro deles, com exigências de ordem moral tanto maiores quanto já se disse, com autoridade, que a Emenda n.º 14 deve significar fator de fortalecimento

do regime democrático e não risco que possa comprometê-lo. São palavras do ilustre Ministro da Justiça.

Se a Revolução constitui um regime com poderes maiores do que os normais de um regime presidencial, é, contudo, por sua própria declaração e pela Constituição que ela respeitou, como pelas emendas constitucionais posteriores, uma revolução de poderes limitados.

Não é nem pode ser, enquanto em vigor estiverem a Constituição e as leis, um regime de poder arbitrário. E porque este projeto exorbita da Constituição e da Emenda Constitucional n.º 14.

São essas lindes que não permitem que o Sr. Presidente da República, além dos excessos a que me referi, pretenda declarar inelegíveis para Presidente e Vice-Presidente da República, para Governadores e Vice-Governadores, para Prefeitos e Vice-Prefeitos, os apenas declarados impedidos para o exercício dos respectivos cargos por decisão do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas ou das Câmaras Municipais. Todos os atingidos ou impedidos por atos dessa natureza foram acusados da prática de determinados atos que não constituíram objeto de apuração. Todos foram vítimas de ação discricionária do Poder Executivo, do Comando Revolucionário, do Congresso Nacional, das Câmaras Legislativas ou das Câmaras Municipais.

Em nenhum desses casos houve apuração idônea de fatos e de responsabilidades. Tanto assim que vários desses cidadãos, declarados impedidos, não tiveram seus direitos políticos suspensos, e muitos nem foram envolvidos nos famosos inquéritos, resultantes do movimento vitorioso. Por que, então, declará-los inelegíveis, agora, senão por ato de arbítrio?

Vejo que V. Ex.^a, Sr. Presidente, já me adverte, com a maior delicadeza, de que meu tempo está esgotado. Quero, entretanto, dizer que não é só. Há outros casos que poderiam ser analisados ou apontados. O projeto ainda considera inelegíveis os membros do Poder Legislativo que perderam seus mandatos, em virtude do disposto no art. 48, §§ 1.º e 2.º, da Constituição Federal.

Sr. Presidente, estamos todos de acôrdo em que é possível declarar-se inelegível quem tenha perdido o mandato

por violação do disposto no art. 48, § 2.º, da Constituição, isto é, por prática de ato considerado prejudicial ao decôro do Congresso Nacional. Mas, serem considerados inelegíveis os membros do Congresso Nacional que perderam o mandato, pelo disposto no § 1.º, do art. 48, quer dizer proclamar inelegíveis os que perderam o mandato, porque exercem, cumulativamente, cargos que a Constituição proíbe! Quer dizer, ainda, que é inelegível o Deputado ou Senador que perdeu o mandato porque faltou, durante seis meses, à Casa do Congresso Nacional. Isso é proscricção da vida pública, e não inelegibilidade.

Mesmo as sanções, com prazo determinado, que a Constituição prevê, o projeto estipula, de maneira arbitrária, porque dispõe que nesses casos, como em outros, a inelegibilidade prevaleça por quatro anos, mas também declara que só prevalecerá por quatro anos a inelegibilidade daqueles que foram declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis.

Poder-se-á estabelecer comparação entre quem perde o mandato por faltar às sessões, ou porque exerceu cumulativamente função que a Constituição não permite, e aqueles que são indignos do oficialato. Mas, o projeto os equipara.

Não é só, Sr. Presidente, o abismo atraindo o abismo, este projeto, de queda em queda, foi violando a Constituição e atingindo não apenas os representantes federais, como os estaduais e os municipais. E, por isso, no inciso II do art. 1.º, ainda declara inelegíveis, para governador e vice-governador, os membros das Assembléias Legislativas que, nos termos das Constituições estaduais, tenham perdido os mandatos. Ora, no Estado da Bahia, dois deputados perderam os mandatos por ato da Assembléia. A Assembléia Legislativa assim procedeu sob o fundamento de que faltaram ao decôro parlamentar. O que, ali, se fez foi uma monstruosidade. Conheço, na intimidade, um desses representantes, o Deputado Enio Mendes, tão idôneo, tão digno quanto qualquer de nós. Tão idôneo e tão digno quanto o mais austero de quantos homens integram os quadros do Poder Executivo.

Então, o cidadão, vítima de violência inominável, como esta, se torna inelegível?

Não me permite o tempo desdobrar todos os aspectos do projeto afrontosos da Constituição e da Emenda Constitucional n.º 14. Ai, entretanto, ficaram alguns exemplos, a fim de que, no Senado da República, não se deixasse de fazer um exame desta proposição, antes que a Câmara dos Deputados ve-

nha a escoimar de seu texto os abusos e os excessos que nêles estão contidos.

.....
A nossa esperança é que o Congresso Brasileiro não votará este projeto de lei nos termos em que está, pelas inconstitucionalidades, pelas injustiças e iniquidades que encerra!"

Continuando a exposição de argumentos contrários à proposição das inelegibilidades, transcrevemos em seguida "Excessos de Exceções", artigo do jornalista Newton Rodrigues, publicado no **Correio da Manhã** de 2 de julho:

"Disse o Sr. Pedro Aleixo que "é fora de dúvida que os objetivos visados são rigorosamente os indicados na emenda constitucional recentemente promulgada". Mas essa meia-verdade necessita ser complementada pela lembrança de que a própria emenda foi também uma questão fechada, principalmente nos dispositivos do art. 2.º, que remeteram à legislação especial a criação de novas inelegibilidades. Assim, ao manter o mesmo espírito da emenda, o projeto nada mais faz que uma espécie de crime continuado, embora ainda não terminado.

.....
Tanto a emenda como a legislação que dela se pretende extrair são essencialmente circunstanciais. E não é por acaso que os artigos mais perigosos têm redação vaga. Embora, por exemplo, a mensagem diga (parágrafo 16) que estamos "muito distantes dos atestados de ideologia, que não teriam cabimento, por antidemocráticos", o projeto torna ilegíveis todos "os que participem da organização ou do funcionamento" de entidades que contrariem o art. 141 da Constituição Federal. A expressão **funcionamento** tem aí uma função precisa: a de permitir eliminar mesmo a quem não esteja organizado em associações de tal tipo; ou seja, a de permitir enquadrar nas inelegibilidades quem quer que pela simples assinatura de um manifesto, comparecimento a ato público, atividade e propagação de greve etc., possa ser acusado de participar de **funcionamento**. E quem dirá isto? Claro que as mesmas pessoas ou repartições que até hoje fornecem atestado de ideologia.

A demonstração não exige maiores cuidados na escolha de outros exemplos. Basta ler a alínea d, do mesmo art. 1.º, onde se excluem dos pleitos os que hajam cometido abusos no exercício dos

direitos concernentes à livre manifestação do pensamento, "em detrimento do regime representativo". Mas que abusos são esses? Como distingui-los, se a própria lei não especifica? Caberá aos Tribunais Eleitorais apreciação das denúncias, dir-se-á. É um mal menor, sem dúvida; pelo menos menor que entregar a decisão do assunto a simples repartições policiais ou a organismos militares. Mas, ao mesmo tempo, é abrir as portas a uma outra ordem de arbitrariedades — arbitrariedade togada. Sendo confusos os textos, cada juiz e cada tribunal decidirão soberanamente (pelo menos em soberania teórica) o que seja ou o que não seja abuso, e assim por diante. Todo o respeito que possa merecer o Poder Judiciário não basta para conceder-lhe a supremacia em matéria política, o direito de ser um intérprete abusivo da lei. A precariedade dos senhores juizes nas próprias questões eleitorais (quando saem só aspectos formais) ficou bem clara nas insuficiências do anteprojecto elaborado pela Justiça Eleitoral, tão ruim que mesmo o Governo sentiu necessidade de modificá-lo.

Por outro lado, é necessário ter uma cara de bronze para escrever na exposição de motivos que "uma lei desse gênero é necessariamente delicada, porque há de ser impessoal como é da índole das leis", e incluir no texto os arts. 4.º e 5.º, tornado o primeiro ainda mais pessoal, em vista do parágrafo único, exclusório de quem esteja desempenhando mandato legislativo ou tenha ocupado ministério militar.

Os aspectos positivos que tenha o projeto são de ordem inteiramente secundária, de natureza formal e sem maior alcance. Como tudo que diz respeito à repressão aos abusos do poder econômico. A experiência indica sobejamente que, embora seja útil e necessário coibir

Intrusões do tipo das que têm ocorrido no País, isto só se torna possível quando a base — isto é, o próprio sistema eleitoral — restringe o exercício dos grandes grupos financeiros e facilita a fiscalização. Assim, quando Governo e Congresso se derem as mãos para manter o voto proporcional e para consagrar o domínio das grandes agremiações, facilitaram, no fundamental, a influência crescente do dinheiro. Qualquer rábula saberá perfeitamente anular os impedimentos contidos nas alíneas l, m, n, o, p, q, r, ao art. 1.º, mediante recursos óbvios, como o afa-

tamento de pretendentes a cargos eletivos, em prazo útil (três meses mais um dia), dos postos que ocupem, ou a simples transferência de ações.

As reais necessidades de ampliar em alguns pontos o capítulo das inelegibilidades (por exemplo, a inclusão de diretores de empresas controladas pela União) são desprezíveis em face da necessidade de eliminar inelegibilidades já existentes, decorrentes de parentesco, mesmo por afinidade. E quando comparadas com as exigências de um processo eleitoral democrático, mínguam a ponto de desaparecer."

Feito um pequeno relato dos argumentos contrários ao projeto, passamos agora a atenção para as palavras que repercutiram em sua defesa. O *Jornal do Brasil* em editorial de 24 de junho opinava:

"Tem valor de uma carta política da Revolução a mensagem presidencial encaminhando ao Congresso o projeto de lei para definir as inelegibilidades. Trata-se de iniciativa de largo alcance, onde se reúnem duas necessidades: a lei definirá, em função da nova realidade política brasileira, situações que não figuravam nos casos estabelecidos pela Constituição de 1946. A melhor oportunidade é a que se apresenta e da qual se vale o Governo para reforçar o regime democrático. A vulnerabilidade da legislação eleitoral brasileira — limitada à definição constitucional de 1946 — foi causa determinante do processo que enfraqueceu o funcionamento do regime e nos levou à prolongada crise política que se agravou desde a experiência parlamentarista e condicionou o desfecho nacional de 31 de março.

"A prática da corrupção eleitoral e a presença atuante da subversão consti-

tuem duas características acentuadas do quadro brasileiro dos últimos anos. Por isso, a lei de incompatibilidades teve a preocupação precípua de propor medidas que visam a eliminar a interferência desses dois fatores no processo eleitoral. Nesse sentido, a mensagem representa fielmente o espírito revolucionário de abril, que configurou nos riscos da subversão comunista e na atividade corruptora a área crítica brasileira.

(...) A mensagem traduz toda uma concepção política de grande valia e atualidade. Representa a perfeita junção dos ideais revolucionários com a preocupação democrática. A exposição de motivos constitui uma apresentação lúcida do quadro eleitoral brasileiro e da necessidade indispensável de cercá-lo de cautelas novas, capazes de prevenir situações de dificuldades políticas criadas pela nova realidade brasileira, a partir de 31 de março." (48)

Em sua edição de 27 de junho o *Jornal do Brasil* dedica grande espaço à matéria. Destacamos aqui alguns comentários referentes ao tratamento do poder econômico na proposição do Executivo:

"A grande preocupação dos autores do projeto das inelegibilidades foi, sem dúvida, o afastamento do poder econômico da área de influência eleitoral.

Muito embora o projeto cuide detalhadamente dos casos de corrupção e subversão no item I, letras a a j, do art. 1.º, nos oito casos restantes é dada ampli-

(48) Em 24 de junho de 1965, "Última Hora" em editorial manifestava-se de modo absolutamente contrário: "A exposição de motivos, num alarde inútil de erudição, fala de precedentes em países democráticos. Reporta-se a uma legislação de após-guerra, quando a luta pela erradicação do fascismo e do nazismo, bem como dos elementos que a serviram, era um imperativo lógico para as nações que emergiam de um conflito gigantesco, no qual se abalaram as estruturas nacionais. É um paralelo forçado, uma comparação ridícula pelo evidente exagero."

tude maior aos casos de inelegibilidades por influência econômica nos resultados do pleito.

Numa rápida análise desses oito casos, verifica-se que, se o projeto fôsse aplicado hoje aos membros do Congresso e das Assembléias Legislativas estaduais, não sobrariam 30% dos que estão exercendo as funções de representantes do povo.

Por exemplo: art. 1.º, item I, combinado com item IV — estariam de fora da Câmara e do Senado: **letra l** — os que comprometam a lisura e normalidade dos pleitos por abusos do poder econômico, corrupção ou benefício de função pública; **letra m** — os diretores de empresas públicas, paraestatais, concessionárias de serviço público ou sujeitas ao controle da União; **letra n** — os diretores de empresas em geral; **letra o** — os diretores de empresas que detenham monopólios; **letra p** — os diretores de empresas estrangeiras; **letra q** — os diretores de bancos ou companhias subvencionadas pelo Governo; **letra r** — os diretores de empresas empreiteiras de obras públicas ou fornecedoras de materiais ao Governo; **letra s** — os membros de tribunais.

A idéia do projeto não é colocar imediatamente de fora os elementos que se enquadram nos seus artigos. Trata-se de legislação que vê mais longe, numa espécie de plano a longo prazo.

Efetivamente, os prazos de desincompatibilização previstos para os que estão enquadrados permitirão que os "testas-de-ferro" sejam utilizados em grande escala nos primeiros anos de vigência da lei, numa fraude jurídica aos seus efeitos. O Deputado ou Senador continuará a exercer influência do seu poder econômico, mas em nome de outrem. Com o correr dos anos, porém, a tendência é a desmoralização dessa técnica e um aprimoramento cada vez maior da representação popular.

A limitação pelo prazo de quatro anos das inelegibilidades conseqüentes da Revolução de 31 de março de 1964 demonstra que a intenção dos autores do projeto foi dotar o Brasil de um diploma capaz de perdurar, pois não haverá quem se levante contra uma lei de caráter genérico, sem restrições políticas odiosas, e sem possibilidades de tocar a sensibilidade dos congressistas com demagogias."

Quanto à posição do Governo face à delegação de poderes estabelecida pela proposição à Justiça Eleitoral para o pronunciamento sobre a arguição de inelegibilidade, comenta *O Estado de São Paulo*, em 29 de junho de 1965:

"Reage o Sr. Milton Campos à crítica de que o Governo não quis assumir a responsabilidade de declarar quem era e quem não era inelegível, transferindo-a para a Justiça Eleitoral. A alegação não procede, é mesmo inexata, decorrendo de uma apreciação apenas superficial da questão. O Governo não se furtou a assumir as responsabilidades que lhe cabem, tanto que encaminhou ao Congresso um projeto, no qual se especificam tôdas as causas de incompatibilidades, desde as declarações (decorrentes da suspensão dos direitos políticos, da filiação a partido totalitário etc.); as taxativas (que são as que resultam do exercício de cargos, como de presidente, governadores, prefeitos, ministros etc.); as alegadas, isto é, aquelas que podem ser argüidas pelos partidos, candidatos ou parlamen-

tares, e provadas perante a Justiça Eleitoral. Portanto, a Justiça Eleitoral apenas aparece como órgão perante o qual as incompatibilidades do terceiro tipo podem ser argüidas e provadas. Por que o projeto atribui essa incumbência à Justiça Eleitoral? O Ministro da Justiça esclarece, simplesmente, que não há outro poder competente, senão a justiça específica.

"É possível que essa tarefa, acrescida aos encargos da Justiça Eleitoral, numa eleição que está com o seu prazo encurtado, venha a trazer alguns problemas, provocando um acúmulo excessivo de trabalho. Mas o Ministro está otimista e prefere confiar em que tudo termine bem, com as dificuldades resolvidas e as eleições transcorrendo em clima de ordem e tranqüilidade."

IV — LEGISLAÇÃO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS
DO BRASIL

Art. 48 — Os deputados e senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

- a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;
- b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

II — desde a posse:

- a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;
- c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;
- d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.

§ 1.º — A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o deputado ou senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de partido político ou do Procurador-Geral da República.

§ 2.º — Perderá, igualmente, o mandato o deputado ou senador cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua Câmara, incompatível com o decôro parlamentar.

Art. 119 — A lei regulará a competência dos juizes e tribunais eleitorais. Entre as atribuições da justiça eleitoral, inclui-se:

VI — o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade;

Art. 138 — São inelegíveis os inalistáveis e os mencionados no parágrafo único do art. 132.

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;
- c) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, os chefes de estado-maior, os juizes, o procurador-geral e os procuradores regionais da Justiça Eleitoral, os secretários de Estado e os chefes de polícia;

II — para 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) em cada Estado, até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os secretários de Estado, os comandantes das regiões militares, os chefes e os comandantes de polícia, os magistrados federais e estaduais e o chefe do Ministério Público;

d) até três meses depois de cessadas definitivamente as funções, os que forem inelegíveis para Presidente da República, salvo os mencionados nas letras a e b deste número;

III — para prefeito, o que houver exercido o cargo 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; e, igualmente pelo mesmo prazo, as autoridades policiais com jurisdição no Município;

IV — para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, as autoridades mencionadas em os n.º I e II, nas mesmas condições em ambos estabelecidas, se em exercício nos três meses anteriores ao pleito;

V — para as assembleias legislativas, os governadores, secretários de Estado e chefes de polícia, até dois meses depois de cessadas definitivamente as funções.

Parágrafo único — Os preceitos deste artigo aplicam-se aos titulares, assim efetivos como interinos, dos cargos mencionados.

Art. 140 — São ainda inelegíveis, nas mesmas condições do artigo anterior, o cón-

juge e os parentes consanguíneos ou afins, até segundo grau:

I — do Presidente e do Vice-Presidente da República ou do substituto que assumir a presidência:

a) para Presidente e Vice-Presidente;

b) para governador;

c) para deputado ou senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o Presidente e o Vice-Presidente da República;

II — do Governador ou Interventor Federal, nomeado de acordo com o art. 12, em cada Estado:

a) para governador;

b) para deputado ou senador, salvo se já tiverem exercido o mandato ou forem eleitos simultaneamente com o governador;

III — do prefeito, para o mesmo cargo.

CAPÍTULO II

Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 141 — A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

.....
 § 13 — É vedada a organização, o registro ou o 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. 182 — As patentes, com as vantagens, regalias e prerrogativas a elas inerentes, são garantidas em toda a plenitude, assim aos oficiais da ativa e da reserva, como aos reformados.

.....
 § 2.º — O oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente por sentença condenatória passada em julgado, cuja pena restritiva da liberdade individual ultrapasse dois anos; ou, nos casos previstos em lei, se fôr declarado indigno do oficialato ou com êle incompatível, con-

forme decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra externa ou civil.

ATO INSTITUCIONAL

Art. 10 — No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

Parágrafo único — Empossado o Presidente da República, este, por indicação do Conselho de Segurança Nacional, dentro de sessenta (60) dias, poderá praticar os atos previstos neste artigo.

EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 9

Art. 1.º — Os arts. 38 (caput), 39 (caput), 81, 82 e 83 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 38 — A eleição para Deputados, Senadores, Presidente e Vice-Presidente da República far-se-á, simultaneamente, em todo o País.

Art. 39 — O Congresso Nacional reunir-se-á, na Capital da República, a 1.º de março de cada ano, e funcionará até 1.º de dezembro.

Art. 81 — O Presidente da República será eleito, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial, por maioria absoluta de votos, excluídos, para a apuração desta, os em branco e os nulos.

§ 1.º — Não se verificando a maioria absoluta, o Congresso Nacional, dentro de quinze dias após haver recebido a respectiva comunicação do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, reunir-se-á em sessão pública para se manifestar sobre o candidato mais votado, que será considerado eleito se, em escrutínio secreto, obtiver metade mais um dos votos dos seus membros.

§ 2.º — Se não ocorrer a maioria absoluta referida no parágrafo anterior, renovar-se-á, até 30 (trinta) dias depois, a eleição em todo o País, à qual concorrerão os dois candidatos mais votados, cujos registros estarão automaticamente revalidados.

§ 3.º — No caso de renúncia ou morte, concorrerá à eleição prevista no parágrafo anterior o substituto registrado

pelo mesmo partido político ou coligação partidária.

§ 4.º — O Vice-Presidente considerar-se-á eleito em virtude da eleição do Presidente com o qual se candidatar, devendo, para isso, cada candidato a Presidente registrar-se com um candidato a Vice-Presidente.

Art. 82 — O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por quatro anos.

Art. 83 — O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse a 15 de março, em sessão do Congresso Nacional.

§ 1.º — No caso do § 2.º do art. 81, a posse realizar-se-á dentro de 15 dias, a contar da proclamação do resultado da segunda eleição, expirando, porém, o mandato a 15 de março do quarto ano.

§ 2.º — O Presidente da República prestará, no ato da posse, este compromisso: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição da República, observar as suas leis, promover o bem geral do Brasil, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência.”

Art. 2.º — O inciso III do art. 95 da Constituição passa a vigorar com o texto seguinte:

“III — irredutibilidade de vencimentos, que, todavia, ficarão sujeitos aos impostos gerais (art. 15, n.º IV).”

Art. 3.º — O parágrafo único do art. 132 e os arts. 138 e 203 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

“Art. 132 —

Parágrafo único — Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.”

Art. 138 — São inelegíveis os inalistáveis.

Parágrafo único — Os militares alistáveis são elegíveis, atendidas as seguintes condições:

a) o militar que tiver menos de cinco anos de serviço será, ao se candidatar a cargo eletivo, excluído do serviço ativo;

b) o militar em atividade com cinco ou mais anos de serviço, ao se candidatar a cargo eletivo, será afas-

tado, temporariamente, do serviço ativo como agregado para tratar de interesse particular;

- c) o militar não excluído e que vier a ser eleito será, no ato da diplomação, transferido para a reserva ou reformado nos termos da lei, ressalvada a situação dos que presentemente estejam em exercício do mandato eletivo, até o seu término."

Art. 203 — Nenhum imposto gravará diretamente os direitos do autor, nem a remuneração de professores e jornalistas, excetuando-se da isenção os impostos gerais (art. 15, n.º IV)."

Art. 4.º — O art. 41 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 41** — A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I — inaugurar a sessão legislativa;
- II — elaborar o Regimento Comum;
- III — homologar a eleição do Presidente da República ou elegê-lo, assim como o Vice-Presidente, na conformidade dos casos estabelecidos nesta Constituição;
- IV — receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;
- V — deliberar sobre o veto.

Parágrafo único — Cada uma das Câmaras reunir-se-á, em sessões preparatórias, a partir de 1.º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas."

Art. 5.º — É incluído, no art. 45 da Constituição, o seguinte parágrafo:

"**Art. 45** —
 § 3.º — Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estiver resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, êste será incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer."

Art. 6.º — A próxima eleição para Presidente e Vice-Presidente da República far-se-á em 1966, juntamente com a eleição para Deputados e Senadores, na forma do art. 38 da Constituição.

Parágrafo único — Os mandatos dos atuais Presidente e Vice-Presidente da República estendem-se até 15 de março de 1967. — Em 22 de julho de 1964.

LEI N.º 35, DE 26 DE JANEIRO DE 1892
 (Publicada no Diário Oficial de 27/1/1892, págs. 385 e seguintes.)

TÍTULO II

CAPÍTULO I

Dos Elegíveis

Art. 29 — São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

- 1.ª) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistável como eleitor;
- 2.ª) para a Câmara dos Deputados, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e, para o Senado, mais de seis e ser maior de 35 anos de idade.

Esta condição, exceção feita da idade, não compreende os estrangeiros que, achando-se no Brasil a 15 de novembro de 1889, não declararam dentro de seis meses, depois de promulgada a Constituição, conservar a nacionalidade de origem.

Art. 30 — Não poderão ser votados para senador ou deputado ao Congresso Nacional:

- I — os ministros do Presidente da República e os diretores de suas secretarias e do Tesouro Nacional;
- II — os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados;
- III — os ajudantes-generais do exército e da armada;
- IV — os comandantes de distrito militar no respectivo distrito;
- V — os funcionários militares investidos de comandos de forças de terra e mar, de polícia e de milícia nos Estados em que os exercerem, equiparado a êstes o Distrito Federal;
- VI — as autoridades policiais e os oficiais dos corpos de polícia e de milícia;
- VII — os membros do Poder Judiciário Federal;
- VIII — os magistrados estaduais, salvo se estiverem avulsos ou em disponibilidade mais de um ano antes da eleição;

IX — os funcionários administrativos federais ou estaduais, demissíveis independentemente de sentença, nos respectivos Estados.

Parágrafo único — As incompatibilidades acima definidas, exceto a do n.º VIII, vigoram até seis meses depois de cessadas as funções dos referidos funcionários.

Art. 31 — Conforme o disposto no art. 24 da Constituição, não pode ser eleito deputado ou senador ao Congresso Nacional o cidadão que fôr presidente ou diretor de banco, companhia ou empresa que gozar favores do Governo Federal, indicados nos números abaixo:

- 1.º) garantia de juros ou outras subvenções;
- 2.º) privilégio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro ou não;
- 3.º) isenção de direitos ou taxas federais ou redução deles em leis ou contratos;
- 4.º) privilégio de zona, de navegação, contrato de tarifas ou concessão de terras.

Parágrafo único — O cidadão que, eleito deputado ou senador, aceitar qualquer dos favores constantes do artigo anterior, tem por esse fato renunciado o mandato legislativo, ficando considerado vago o lugar, para se mandar proceder à nova eleição.

Art. 32 — São condições essenciais para ser presidente ou vice-presidente da República:

- 1.ª) ser brasileiro nato;
- 2.ª) estar na posse e gozo dos direitos políticos;
- 3.ª) ser maior de 35 anos.

Art. 33 — Não podem ser votados para tais cargos:

- 1.º) os parentes consanguíneos e afins nos 1.º e 2.º graus do presidente e vice-presidente que se achar em exercício no momento da eleição ou que tenha deixado até seis meses antes;
- 2.º) os ministros de Estado ou os que o tiverem sido, até seis meses antes da eleição;
- 3.º) o vice-presidente que exercer a presidência no último ano do período presidencial para o período seguinte e o que a estiver exercendo por ocasião da eleição.

Parágrafo único — Entender-se-á por último ano do período presidencial, para os efeitos do presente artigo, o em que se der a vaga que tiver de ser preenchida, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga.

LEI N.º 1.269, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1904

Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providências.

CAPÍTULO IX

Da Elegibilidade

Art. 105 — São condições de elegibilidade:

I — Para o Congresso Nacional:

- 1.ª) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistável como eleitor;
- 2.ª) para a Câmara dos Deputados, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e, para o Senado, mais de seis anos e ser maior de 35 anos de idade.

II — Para Presidente e Vice-Presidente da República:

- 1.ª) ser brasileiro nato;
- 2.ª) estar no exercício dos direitos políticos;
- 3.ª) ser maior de 35 anos.

CAPÍTULO X

Da Inelegibilidade

Art. 106 — A inelegibilidade importa a nulidade dos votos que recaírem sobre as pessoas que nela incidam, para o efeito de considerar-se eleito o imediato em votos, salvo o disposto no art. 111.

Art. 107 — São inelegíveis para o Congresso Nacional:

§ 1.º — Em todo o território da República:

- I** — o Presidente e Vice-Presidente da República, os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados;
- II** — os Ministros do Presidente da República e os diretores de suas Secretarias e do Tesouro Federal;
- III** — os chefes do Estado-Maior do Exército e do Estado-Maior General da Armada;
- IV** — os magistrados federais;
- V** — os presidentes ou diretores de banco, companhia ou empresa que goze dos seguintes favores do Governo Federal:
 - a) garantia de juros ou qualquer subvenção;

- b) privilégio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro, ou não;
- c) isenção ou redução de impostos ou taxas federais, constantes de lei ou de contrato;
- d) privilégio de zona ou de navegação;
- e) contratos de tarifas ou concessão de terrenos.

§ 2.º — Nos respectivos Estados, equiparado a estes o Distrito Federal:

- I — os magistrados estaduais;
- II — os comandantes de distrito militar;
- III — os funcionários investidos do comando de forças de terra e mar, de polícia ou milícia, não compreendidos os oficiais da Guarda Nacional;
- IV — os funcionários administrativos federais e estaduais demissíveis independentemente de sentença.

§ 3.º — Nas circunscrições onde exercam as suas funções — as autoridades policiais.

Art. 108 — As causas de inelegibilidade, previstas nos três parágrafos do artigo antecedente, vigoram até três meses depois de cessada a função pública.

Art. 109 — São condições essenciais para ser Presidente da República ou Vice-Presidente:

- 1.ª) ser brasileiro nato;
- 2.ª) estar na posse e gozo dos direitos políticos;
- 3.ª) ser maior de 35 anos.

Art. 110 — Não podem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da República:

- 1.º) os parentes consanguíneos e afins, nos 1.º e 2.º graus, do Presidente e Vice-Presidente que se achar em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes;
- 2.º) os Ministros de Estado ou os que tiverem sido até seis meses antes da eleição;
- 3.º) o Vice-Presidente que exercer a presidência no último ano do período presidencial, para o período seguinte, e o que a estiver exercendo por ocasião da eleição.

Parágrafo único — Entender-se-á por último ano do período presidencial, para os

efeitos do presente artigo, o em que se der a vaga que tiver de ser preenchida, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga.

Art. 111 — O imediato em votos ao inelegível só poderá ser reconhecido eleito se tiver reunido, pelo menos, metade dos votos por este obtidos. No caso contrário, far-se-á nova eleição, para a qual se considera prorrogada a inelegibilidade definida nesta Lei.

CAPÍTULO XI

Da Incompatibilidade

Art. 112 — Durante as sessões, o mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função pública, considerando-se como renúncia do mandato semelhante exercício depois de reconhecido ou empossado o Deputado ou Senador.

Art. 113 — Não se compreende na disposição do artigo anterior o desempenho de missões diplomáticas, comissões ou comandos militares, desde que preceda licença da Câmara a que pertencer o representante da Nação, e nos casos de guerra ou aquêles em que a honra e a integridade da União se achem empenhadas.

Publicada em "Coleção das Leis do Brasil" — 1904 — vol. I — pag. 114.

DECRETO N.º 2.419, DE 11 DE JULHO DE 1911

Prescreve os casos de inelegibilidade para o Congresso Nacional e para a Presidência e Vice-Presidência da República e altera algumas das disposições da lei eleitoral vigente.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a resolução seguinte:

Art. 1.º — A inelegibilidade determina a nulidade dos votos que recaírem sobre os cidadãos que nela incidam, para o efeito de considerar-se eleito o imediato em votos, salvo o disposto no artigo seguinte.

Art. 2.º — O imediato em votos ao inelegível só poderá ser reconhecido se obtiver mais de metade dos votos dados ao inelegível. No caso contrário, proceder-se-á à nova eleição, para a qual considerar-se-á prorrogada a inelegibilidade.

Parágrafo único — No cálculo daquele quociente eleitoral só serão computados os votos julgados válidos.

Art. 3.º — São inelegíveis para o Congresso Nacional:

I — em território da República:

- a) o Presidente e o Vice-Presidente da República, os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados;
- b) os ministros de Estado, os diretores das respectivas Secretarias e os do Tesouro Nacional;
- c) os ministros, diretores e representantes do ministério público no Tribunal de Contas;
- d) os chefes e subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada;
- e) os magistrados federais e os membros do Ministério Público Federal;
- f) os funcionários administrativos federais demissíveis independentemente de sentença judicial;
- g) os presidentes e diretores de banco, companhia, sociedade ou empresa que goze dos seguintes favores do Governo Federal:

- 1.º) garantia de juro ou subvenção;
- 2.º) privilégio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro ou não;
- 3.º) isenção ou redução de impostos, ou taxas federais, concedidas em lei ou contrato;
- 4.º) contrato de tarifas ou concessão de terrenos;
- 5.º) privilégio de zona ou navegação;

II — nos respectivos Estados, equiparado a estes o Distrito Federal:

- a) os parentes consanguíneos ou afins, nos 1.º e 2.º graus, dos Governadores ou Presidentes dos Estados, ainda que eles estejam fora do exercício do cargo por ocasião da eleição, e até seis meses antes dela;

- b) os parentes consanguíneos ou afins, nos mesmos graus, dos vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados, que tenham exercido o governo nos seis meses anteriores à eleição;

- c) os magistrados estaduais e os membros do ministério público dos Estados;

- d) os chefes de inspeção permanentes militares;

- e) os funcionários investidos de qualquer comando de forças de terra, ou de mar, polícia ou milícia, não compreendidos os oficiais da Guarda Nacional;

- f) os funcionários administrativos estaduais demissíveis, independentemente de sentença judicial;

III — no Distrito Federal, os parentes consanguíneos e afins do Presidente e Vice-Presidente da República, nos 1.º e 2.º graus, até seis meses depois da cessação das respectivas funções;

IV — nas respectivas circunscrições, as autoridades policiais.

Art. 4.º — São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República:

- a) o Presidente, para o período presidencial seguinte;

- b) o Vice-Presidente que exerce a presidência no último ano do período presidencial, para o período seguinte, e o que a estiver exercendo por ocasião da eleição, entendendo-se por último ano do período presidencial aquele em que a vaga se der, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga;

- c) os ministros de Estado ou os que o tiverem sido até 12 meses antes da eleição;

- d) os parentes consanguíneos e afins, nos 1.º e 2.º graus, do presidente ou vice-presidente que se achar em exercício no momento da eleição ou o que tenha deixado até seis meses antes.

Art. 5.º — Salvo nos casos já previstos nos artigos anteriores, as causas de inele-

gibilidade permanecem quando o exercício de cargo ou função pública preceder à eleição, de seis meses, nas hipóteses das alíneas a, b e c do n.º I do art. 3.º, e de 13 meses, nas alíneas d, e, f e g, do n.º I, e c, d, e e f do n.º II e nas do n.º IV do art. 3.º.

Parágrafo único — Considera-se cessado o exercício do cargo ou função pública pela terminação do mandato eletivo, exoneração, aposentadoria, inatividade, jubilação ou disponibilidade.

Art. 6.º — O prazo para preenchimento das vagas abertas quer no Senado, quer na Câmara dos Deputados (parágrafo único do art. 120 da Lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904), em virtude da aceitação, por parte de qualquer de seus membros, de cargos cuja incompatibilidade com o mandato legislativo fôr ou estiver prescrita em lei, contar-se-á, no caso de haver data designada para a posse do eleito ou nomeado para tais cargos, dessa data; e, na hipótese contrária, do dia de sua posse ou investidura, independente sempre de quaisquer comunicações.

Art. 7.º — A divisão do Município em seções obedecerá ao número de eleitores alistados, não podendo nenhuma delas exceder de 200, nem conter menos de 100 eleitores.

(Seguem outros oito artigos referentes ao alistamento eleitoral.)

Art. 16 — Esta Lei entrará em vigor desde já, revogados o capítulo X da Lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904, e mais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1911, 90.º da Independência e 23.º da República.

HERMES R. DA FONSECA
Rivadavia da Cunha Corrêa

Publicado em "Leis do Brasil" — 1/1911 —
pág. 31.

LEI N.º 3.208, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1916

Regula o processo eleitoral, e dá outras providências.

Da Elegibilidade

Art. 34 — São condições de elegibilidade:

I — para o Congresso Nacional:

- 1.º) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistável como eleitor;

- 2.º) para a Câmara dos Deputados, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e para o Senado, mais de seis anos e ser maior de 35 anos de idade;

II — para Presidente e Vice-Presidente da República:

- 1.º) ser brasileiro nato;
- 2.º) estar no exercício dos direitos políticos;
- 3.º) ser maior de 35 anos.

Da Inelegibilidade

Art. 35 — A inelegibilidade determina a nulidade dos votos que recaírem sobre os cidadãos que nela incidam, para o efeito de considerar-se eleito o imediato em votos, salvo o disposto no artigo seguinte.

Art. 36 — O imediato em votos ao inelegível só poderá ser reconhecido se obtiver mais de metade dos votos dados ao inelegível no caso contrário, proceder-se-á à nova eleição, para a qual considerar-se-á prorrogada a inelegibilidade.

Parágrafo único — No cálculo daquele quociente eleitoral só serão computados os votos julgados válidos.

Art. 37 — São inelegíveis para o Congresso Nacional:

I — em todo o território da República:

- a) o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Governadores ou Presidentes e os Vice-Governadores ou Vice-Presidentes dos Estados;
- b) os Ministros de Estado, os diretores das respectivas secretarias e os do Tesouro Nacional;
- c) os Ministros, diretores e representantes do Ministério Público no Tribunal de Contas;
- d) os Chefes e Subchefes do Estado-Maior do Exército e da Armada;
- e) os magistrados federais e os membros do Ministério Públicos federal;
- f) os funcionários administrativos federais demissíveis independentemente de sentença judicial;

g) os presidentes e diretores de banco, companhia, sociedade ou empresa que gozem dos seguintes favores do Governo Federal:

- 1.º) garantia de juros por subvenção;
- 2.º) privilégio para a emissão de notas ao portador, com lastro em ouro ou não;
- 3.º) isenção ou redução do imposto ou taxas federais concedidas em lei ou contrato;
- 4.º) contratos de tarifas ou concessão de terrenos;
- 5.º) privilégio de zona ou navegação;

II — nos respectivos Estados, equiparados a estes o Distrito Federal:

- a) os parentes consanguíneos ou afins, nos primeiro e segundo graus, dos Governadores ou Presidentes dos Estados, ainda que eles estejam fora do exercício do cargo por ocasião da eleição; e até seis meses antes dela, salvo se houverem exercido o mandato legislativo na legislatura anterior à eleição dos referidos governadores, ou o estiverem exercendo ao tempo dela;
- b) os parentes consanguíneos ou afins, nos mesmos graus, dos Vice-Governadores ou Vice-Presidentes dos Estados que tenham exercido o governo nos seis meses anteriores à eleição, salvo a exceção mencionada na letra anterior;
- c) os magistrados estaduais e os membros do Ministério Público dos Estados;
- d) os chefes de inspeção permanente militar;
- e) os funcionários investidos de qualquer comando de forças de terra ou de mar, polícia ou milícia, não compreendidos os oficiais da Guarda Nacional;

f) os funcionários administrativos estaduais demissíveis independentemente de sentença judicial;

III — em qualquer Estado e no Distrito Federal, os parentes consanguíneos ou afins do Presidente e Vice-Presidente da República, nos primeiro e segundo graus, até seis meses depois da cessação das respectivas funções, salvo a exceção constantes do n.º II, letra a.

IV — nas respectivas circunscrições, as autoridades policiais.

Art. 38 — São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República:

- a) o Presidente, para o período presidencial seguinte;
- b) o Vice-Presidente que exercer a Presidência no último ano do período presidencial, para o período seguinte e o que a estiver exercendo por ocasião da eleição, entendendo-se por último ano do período presidencial aquele em que a vaga se der, contando-se até 90 dias depois da mesma vaga;
- c) os Ministros de Estado ou os que o tiverem sido até 180 dias antes da eleição;
- d) os parentes consanguíneos ou afins, nos primeiro e segundo graus, do Presidente e Vice-Presidente que se achar em exercício no momento da eleição, ou que o tenha deixado até seis meses antes.

Art. 39 — Salvo os casos já previstos nos artigos anteriores, as causas de inelegibilidade permanecem quando o exercício do cargo ou função pública preceder a eleição de seis meses na hipótese da primeira parte da alínea a, (Presidente e Vice-Presidente da República), e de três meses nas hipóteses da segunda parte da alínea a e das alíneas b, c, d, e, f e g do n.º I; a, b, c, d, e e f do n.º II; c nas dos III e IV do art. 37.

Parágrafo único — Considera-se cessado o exercício do cargo ou função pública pela terminação do mandato eletivo, exoneração, aposentadoria, inatividade, jubilação ou disponibilidade.

Da Incompatibilidade

Art. 45 — Durante as sessões do mandato legislativo é incompatível com o exercício de outra qualquer função pública, considerando-se como renúncia do mandato semelhante exercício depois de reconhecido o Deputado ou Senador.

Art. 46 — Não se compreende na disposição do artigo anterior o desempenho de missões diplomáticas, comissões ou comandos militares, desde que preceda licença da Câmara a que pertencer o representante da Nação, e, independente de tal licença, nos casos de guerra ou naqueles em que a honra ou integridade da Nação se achem empenhadas.

Publicada em "Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil" — 1916 — vol. I, pág. 454.

DECRETO N.º 22.194, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1932

Suspende por três anos direitos políticos.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

O movimento insurrecional que irrompeu no Estado de São Paulo, na noite de 9 para 10 de julho do corrente ano, foi articulado sob o falso pretexto de retorno ao regime constitucional e sob a enganosa propaganda de ser propósito do Governo Provisório dilatar, por tempo indeterminado, os poderes de que o investiu a Revolução Nacional de 1930. Esse movimento foi longamente preparado por elementos civis do regime deposto e por outros, da mesma natureza, não filiados à antiga situação, mas que com aquêles fizeram causa comum, sob a orientação partidária de um grupo a que êles próprios deram a designação de **Frente Unica**. A princípio, os ditos elementos concentraram-se com o objetivo, segundo declaravam, de organizar um Governo paulista e de acordo com a vontade do povo, não obstante ter sido nomeado e haver tomado posse do cargo de Interventor o Sr. Pedro Toledo, paulista e civil, a quem o Governo Provisório dera ampla liberdade de organizar o Secretariado, como lhe parecesse mais conveniente aos interesses do Estado. Depois de longas combinações, a que sempre foi totalmente estranho o Governo Provisório, e preparado o ambiente local por uma campanha violenta contra êste e uma excitação impatriótica, de sentimentos regionalistas, foi afinal organizado tumultuosa-

riamente o Secretariado, em comícios públicos, dirigidos por políticos do antigo regime, e cujo espírito reacionário logo se manifestou, em atos ostensivos, como, por exemplo, o da destruição, em vários lugares, de placas comemorativas do nome de João Pessoa — o grande patriota sacrificado em defesa da autonomia do seu Estado e da liberdade da Pátria. Assim, organizado o Governo do Interventor, os mesmos elementos reacionários, acrescidos de ambiciosos e descontentes de várias origens, desenvolveram nova campanha desleal contra o Governo instituído pela Revolução de 1930, disfarçando seus intuítos sob a falsa bandeira de imediata restauração do regime constitucional do País. Entretanto, desde 24 de fevereiro do corrente ano, fôra decretado o Código Eleitoral da República; por Decreto n.º 21.402, de 14 de maio de 1932, fôra fixado o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléa Constituinte e criada uma comissão para elaborar o anteprojeto da Constituição; desde março, também do corrente ano, fôra iniciada a organização do Tribunal Superior e dos demais Tribunais Regionais do Brasil, completandose, assim, todos os atos e medidas legais necessários à eleição do poder constituinte. Um dos motivos principais do grande movimento nacional de 1930 foi a deturpação do regime representativo pela fraude generalizada no alistamento eleitoral e nas eleições. Portanto, sem o cancelamento total do alistamento e organização de outro, em bases assecuratórias da verdade dos sufrágios, não é possível a implantação da democracia no Brasil, nem a realização dos ideais da Revolução triunfante. Nessas condições, impor sumariamente a volta imediata do País ao regime constitucional, seria pretender restaurar, pela manutenção do antigo alistamento, o regime de ficção representativa, contra a qual a Nação se levantou a 3 de outubro de 1930, ou fazer obra perturbadora e sem sinceridade, porque o meio honesto de conduzir o País à normalidade constitucional é proceder-se ao alistamento, ou criar-se o corpo eleitoral, que elegerá os membros da Assembléa Constituinte. Tudo demonstra que a bandeira constitucionalista, arvorada pelos condutores da rebelião de 9 de julho, era mero pretexto para embair a opinião pública, já superexcitada com a sistemática exploração de sentimentos geradores de animadversão contra o Governo Provisório. O plano subversivo dos chefes do movimento, circunscrito a princípio aos Estados de São Paulo e Mato Grosso, ampliou-se, pouco a pouco; a cri-

minosa propaganda foi tomando as proporções de uma tentativa de conflagração geral, pretendendo abranger, principalmente, os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais e Pará. Todas as provas já existentes da conspiração articulada, entre certos elementos dos ditos Estados, ficaram definitivamente confirmadas, no decurso da rebelião, de S. Paulo, por fatos inequívocos, ocorridos em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, onde o plano de conflagração só malogrou pela pronta repulsa da opinião popular nestes Estados. A farta documentação fornecida pelos próprios rebeldes, notadamente a dos jornais paulistas, publicados durante a rebelião, prova a evidência a conspiração anterior, o aliciamento de militares, a preparação bélica, a felonía da propaganda, a improcedência dos motivos invocados para a insurreição e o objetivo não dissimulado da conquista do poder. O traço psicológico dessa vasta trama política, tecida com intrigas e falsidades, é o da ressurreição do espírito reacionário, que julgou azado o momento para tentar um assalto ao poder e a reconquista das posições perdidas — como ficou demonstrado pelo fato da vinda imediata, do Rio da Prata, do pretendente à Presidência da República e de sua colaboração, ali, com os emissários dos rebeldes. Apesar do alto espírito de tolerância e generosidade com que o Governo Provisório está tratando os que se levantaram contra êle com armas na mão, não lhe é lícito comprometer os objetivos patrióticos da Revolução de 1930, permitindo que agitadores contumazes e reacionários, ávidos do poder perdido, continuem a perturbar a ordem e a segurança públicas.

É necessário pacificar o País, tão impatrioticamente sacrificado pelos efeitos do criminoso movimento, que trouxe a luta fratricida e a perda de tantas vidas preciosas da mocidade brasileira — mal irreparável e de repercussão pungente e prolongada no futuro de nossa Pátria. Está provado que a grande maioria dos que se bateram bravamente nas fileiras rebeldes se viram arrastados pela aleivosa e enganadora propaganda dos políticos ambiciosos, que foram os principais responsáveis pelo desencadeamento da guerra civil, e também é notório que, no correr da luta e desde o seu início, o Governo Provisório manifestou várias vezes, em declarações públicas, o ardente desejo de promover e facilitar a paz. Hoje, é dever de todos os patriotas contribuir para que, serenados os espíritos, possa formar-se o ambiente pré-eleitoral, indispensável, a fim de que a

eleição da Assembléa Nacional Constituinte se processe em plena calma e os seus trabalhos correspondam às aspirações nacionais. Conseqüentemente, devem ser tratados com clemência os que foram ludibriados, afastados os chefes responsáveis, os que tramaram e puseram em execução o plano tenebroso, cujas funestas conseqüências vão muito além do sangue derramado e dos prejuízos materiais, financeiros e econômicos. Apontados pela opinião nacional e acusando-se, agora, uns aos outros, os autores do atentado contra os interesses supremos da Pátria são elementos incompatíveis com os ideais da Revolução Nacional de 1930, e, portanto, inaptos à colaboração na obra da Constituinte, que vai traçar novos rumos à vida do Brasil.

Assim considerando, o Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil

DECRETA:

Art. 1.º — Ficam suspensos por três anos os direitos políticos dos que se acharem incluídos em qualquer dos dispositivos enumerados nos parágrafos seguintes:

- a) de todos os membros do Governo da União, depostos pela Revolução de outubro de 1930, do Vice-Presidente do Senado e dos Presidentes e Vice-Presidentes da Câmara;
- b) de todos os membros dos Governos dos Estados que, solidários com aquêle, lhe prestaram auxílio material ou político para combater o referido movimento, pelo qual se manifestava de modo inequívoco a vontade da Nação;
- c) de todos os ex-deputados e ex-senadores que assinaram pareceres, anulando os diplomas dos deputados e do senador legitimamente eleitos pelo Estado da Paraíba, na eleição federal de 1930;
- d) de todos os ex-deputados que assinaram o parecer depurando os 14 deputados legitimamente eleitos pelo Estado de Minas Gerais, na mencionada eleição federal;
- e) de todos os que foram reconhecidos por essa ocasião, apesar de não eleitos deputados pelo Estado da Paraíba e de Minas Gerais, assim como o reconhecido senador por aquêle Estado;
- f) de todos os membros do governo rebelde do Estado de São Paulo e dos da sua primeira Junta Governativa;

- g) dos que, no Estado de Mato Grosso, fizeram parte da administração criada pelo governo rebelde de São Paulo, para articular a rebelião nos dois Estados, realizando-se por esse meio o objetivo, anunciado pelo dito governo, de incorporar à sua jurisdição o território de Mato Grosso;
- h) de todos os que tenham tomado parte no levante militar, ou auxiliado por qualquer forma o preparo ou desencadeamento da rebelião, ou a êle, posteriormente, prestado seu concurso;
- i) dos que, nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, chefiam ou promoveram a articulação de elementos desses Estados com a denominada Frente Única dos Partidos Democrático e Republicano de São Paulo, declarando-se solidários com os rebeldes;
- j) dos que, fazendo parte dessa Frente Única dos partidos paulistas, chefiam ou promoveram a rebelião;
- k) dos que, tomando armas ou aliciando homens, chefiam as tentativas de insurreição em outros pontos do território nacional, colaborando, assim, com os rebeldes de São Paulo;
- l) dos que, fora do Brasil, promoveram no exterior a campanha impatriótica contra o Governo Provisório, reconhecido por tôdas as potências, ou a auxiliaram, prejudicando assim o nosso crédito, o nosso prestígio e o nosso nome no estrangeiro;
- m) dos que fizeram agentes dos rebeldes para a compra de material bélico, ou receberam recursos, ou dinheiro do governo ilegal, para a propaganda criminosamente desenvolvida no exterior contra o Governo Provisório, que, no ponto de vista internacional, como no interno, é o Governo legítimo do Brasil;
- n) dos que, em boletins, fôlhas, avulsos ou quaisquer impressos, publicados no exterior, colaboraram de qualquer modo para a difusão de falsas notícias com referência às forças legais do Brasil, à marcha das operações militares, à situação política, ou à ordem pública no País.

Art. 2.º — Se apesar dos motivos de incapacidade ativa e passiva do voto, decla-

rados no artigo precedente, algum dos incursos nos seus dispositivos fôr qualificado, **ex officio**, ou não, e inscrito no alistamento eleitoral, a sua exclusão se fará a requerimento de qualquer eleitor ou delegado de partido, ou em virtude de declaração do Ministro da Justiça.

§ 1.º — O processo da exclusão a requerimento será o do art. 55, do Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

§ 2.º — Decretada a exclusão por qualquer dos motivos de incapacidade instituídos na presente Lei, ou se fôr ela denegada, caberá recurso nos termos e forma do § 2.º do art. 55, do Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

§ 3.º — Confirmada a exclusão, o Tribunal Superior ordenará à Secretaria o cancelamento da inscrição.

§ 4.º — Será nulo de pleno direito o alistamento efetuado, não obstante a declaração a que se refere a última parte deste artigo.

Art. 3.º — Não são atingidos pelo presente Decreto, embora incidam em alguns dos casos enumerados pelo art. 1.º, os que tenham prestado concurso eficiente, de modo inequívoco, a juízo do Governo da República, na manutenção da ordem, no restabelecimento da tranqüilidade e na defesa das leis e instituições nacionais, durante o movimento sedicioso que teve origem no Estado de São Paulo, na noite de 9 para 10 de julho do corrente ano.

Art. 4.º — Esta Lei entrará em vigor no Distrito Federal, nos Estados e no Território do Acre, no dia de sua publicação, nos respectivos jornais oficiais, sendo o seu texto comunicado telegraficamente aos Interventores.

Art. 5.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 1932, 111.º da Independência e 44.º da República.

GETULIO VARGAS

Francisco Antunes Maciel

Washington Ferreira Pires

Augusto Ignácio do Espírito Santo Cardoso

A. de Mello Franco

Protógenes Guimarães

José Américo de Almeida

Joaquim Pedro Salgado Filho

Oswaldo Aranha

Mário Barbosa Carneiro, encarregado do expediente da Agricultura, na ausência do Ministro.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Decreto-Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939

O Presidente da República, usando das suas atribuições, decreta a seguinte lei:

Art. 118 — Na apreciação da prova o juiz formará livremente o seu convencimento, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pela parte, mas quando a lei considerar determinada forma como da substância do ato, o juiz não lhe admitirá a prova por outro meio.

Parágrafo único — O juiz indicará na sentença ou despacho os fatos e circunstâncias que motivaram o seu convencimento.

Art. 211 — Independência de prova os fatos notórios.

LEI N.º 2.550, DE 25 DE JULHO DE 1955

Art. 58 — Será negado o registro a candidatos 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.

LEI N.º 4.137, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962

Art. 3.º — Quando em relação a uma empresa exista um restrito número de empresas que não tenham condições de lhe fazer concorrência num determinado ramo de negócio ou de prestação de serviços, ficará aquela obrigada à comprovação do custo de sua produção, se houver indícios veementes de que impõe preços excessivos.

Art. 5.º — Entendem-se por condições monopolísticas aquelas em que uma empresa ou grupo de empresas controla, em tal grau, a produção, distribuição, prestação ou venda de determinado bem ou serviço, que passa a exercer influência preponderante sobre os respectivos preços.

Parágrafo único — Praticará abuso de poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção, sem justa causa comprovada, perante o CADE, para provocar a alta dos preços ou a paralisação de indústrias que dela dependam.

Além da legislação mencionada pelo Deputado Pedro Aleixo, anotamos os seguintes diplomas legais sobre a matéria:

- 1) Decreto n.º 184, de 23 de setembro de 1893. Publicado em Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil — 1893 — Partes I e II, pág. 63. "Adita providências relativas às eleições federais de 30 de outubro do corrente ano, para membros do Congresso Nacional, e de 1.º de março vindouro, para Presidente e Vice-Presidente da República." O art. 6.º estabelece: "Além das incompatibilidades definidas no art. 30 (Lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892), não poderão ser votados nos respectivos Estados, equiparado a estes o Distrito Federal, os cidadãos que tiverem empresas privilegiadas ou gozarem de subvenções, garantias de juros ou outros favores do Estado."
- 2) Lei n.º 342, de 2 de dezembro de 1895. Publicada em Coleção das Leis dos Estados Unidos do Brasil — 1895 — Partes I e II — pág. 52. "Reduz a três meses o prazo estabelecido no parágrafo único do art. 30 da Lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892, para a duração das incompatibilidades definidas no referido artigo; e revoga a Lei n.º 28, de 8 do mesmo mês e ano."
- 3) Decreto n.º 908, de 13 de novembro de 1902. Publicada em Coleção de Leis dos Estados Unidos do Brasil — 1902 — vol. I, pág. 908. "Reduz a três meses o prazo estabelecido na Lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892, para duração da incompatibilidade dos magistrados estaduais."

**O AUXÍLIO DA UNIÃO
AOS ESTADOS
NOS CASOS
DE CALAMIDADE PÚBLICA**

REQUISA:

Supl. de J. de Moraes Lima, 1964

FEDERAÇÃO:

Dr. Roberto Haadtjen, 1964

GENERALIDADES

- Conceito de federação*
- A autonomia dos Estados-Membros*
- O dever de auxílio da União*
- Conceito de calamidade pública*

**A CALAMIDADE PÚBLICA
NAS CONSTITUIÇÕES**

- Constituição de 1891*
- Constituição de 1934*
- Constituição de 1946*

**DADOS SOBRE O PAPEL DO SENADO
FACE À CALAMIDADE PÚBLICA**

SUBSIDIOS AO ESTUDO

GENERALIDADES

CONCEITO DE FEDERAÇÃO

O Estado federal, como entidade jurídica, tem em vista, de modo especial, a distribuição das competências, nos termos da Carta Magna, baseada numa hierarquia. Sua maior preocupação, porém, é a descentralização política e administrativa, para que essa hierarquia não gere a submissão das partes ao todo. Um Estado federal, por isso, revela ter-se organizado, valorizando mais as relações de coordenação que as relações de subordinação. Assim como da descentralização aplicada aos órgãos do Estado resulta o princípio da separação dos poderes, da descentralização aplicada ao território resulta o fenômeno federativo.

O Estado federativo é, portanto, uma pessoa jurídica, um sujeito de direito e não uma associação, ou uma relação de direito.

**A AUTONOMIA DOS ESTADOS-
MEMBROS**

Quer o Estado federal tenha-se formado da união de vários estados soberanos, quer tenha-se formado de um único estado centralizado que conferisse às províncias o papel de unidades federadas, a autonomia dos Estados-membros decorre da descentralização política e administrativa adotada pelo Estado federal. Assim, cada unidade federada pode auto-organizar-se e auto-administrar dentro dos limites da competência que lhe assegura o Documento que constitui a União.

O DEVER DE AUXÍLIO DA UNIÃO

É da autonomia dos Estados, ainda, que surge a incumbência de cada unidade federada, segundo a discriminação das rendas escolhida pela Lei Maior, prover às necessidades de seu governo ou administração. Todavia, circunstâncias anormais podem fazer com que um Estado não possa aten-

der às suas necessidades de momento e, então, não somente o Estado-membro passa pela situação difícil, mas toda a União. Cabe à União, aí, auxiliar, socorrer a unidade atingida pelo fato anômalo por meio de providências de caráter econômico, financeiro e administrativo. A Federação corre ao apoio de sua parte e este é o melhor recurso para, nesta oportunidade, sua autopreservação.

CONCEITO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Para que um acontecimento anormal produza efeitos grandemente nocivos, a ponto de causarem uma calamidade pública, é necessário seu enquadramento em certas conceituações qualitativas e quantitativas normalmente aceitas e já consagradas. Quanto à qualidade, fenômenos como secas, incêndios, inundações, pestes, terremotos, ciclones (e semelhantes no dano)

são calamidades. Mas essa noção não basta para reconhecemos no flagelo a oportunidade em que a União, pelo pacto federativo, deva obrigatoriamente prestar auxílios aos atingidos. Essa oportunidade só se verificará quando a noção quantitativa do fenômeno conduzir a tal. Assim, um incêndio, por si só, abre a porta para que ocorra uma calamidade pública, se não for debelado. Alastrando-se, este incêndio poderá atingir proporções tão grandes que já o Estado não tenha meios para dominá-lo. Ora, se a calamidade pública só se configura com a impossibilidade flagrante de a unidade federada dominar a situação anômala, decorre outro conceito, aliás intuitivo, segundo o qual, num Estado sem recursos, um fenômeno medianamente calamitoso possa transformar-se em calamidade pública.

Para melhores esclarecimentos, julgamos oportuna a transcrição seguinte:

SECRETARIAS DE ESTADO

Ministério da Justiça e Negócios Interiores

Expediente de 22 de março de 1897

Gabinete — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Capital Federal, em 22 de março de 1897.

Circular — Sr. Presidente do Estado de Minas Gerais — Depois da promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, recebeu o Governo Federal diversas requisições dos governos dos Estados no sentido de lhes ser prestado, na conformidade do art. 5º, o auxílio da União, a fim de satisfazer despesas reclamadas por perturbações das condições sanitárias ocorridas nos respectivos territórios, e a que atribuíram o caráter de calamidade pública.

Tendo-se suscitado dúvidas acêrca da inteligência do dito artigo, resolveu o governo, após detido exame da matéria, significar-vos o modo por que, definidas as circunstâncias em que aquelas e outras eventualidades constituem o caso de calamidade pública ali previsto, entende dever ser executado o preceito constitucional, enquanto não deliberar definitivamente o Congresso Nacional a este respeito.

Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, susceptível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios conhecidos de profilaxia usual.

Mas, atentos os limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e a própria acepção dos dois vocábulos, para ter lugar a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em algum dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim, pode assumir esse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se dê em Estado que disponha de

poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.

Torna-se, pois, preciso que previamente demonstre o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se esgotado todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.

Tal demonstração é tanto mais necessária quanto, uma vez que tem de ser levada, provisoriamente, à verba — Socorros Públicos — a despesa resultante do auxílio, imprescindível será justificar o crédito suplementar que à mesma verba houver de ser aberto.

Se o Governo Federal reconhecer que se verificam as condições em que, de acôrdo com o que se acha resolvido, deva ser prestado o auxílio da União, êste se efetuará na forma prescrita no título IV do Regulamento da Diretoria-Geral de Saúde Pública, anexo ao Decreto nº 2.458, de 10 de fevereiro próximo findo, de que vos envio exemplares impressos.

Saúde e fraternidade. — *Amaro Cavalcanti*. (Idêntico aos presidentes e aos governadores dos demais Estados.) (1)

Carlos Maximiliano (2) comenta:

"Razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular. A União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém, em termos, verificadas certas condições. Interpreta-se o art. 18, § 2º, comparando-lhe a segunda parte com a primeira e com outros artigos, e pondo-se em concordância com a índole do regime. Ora, a higiene, em geral, a manutenção dos hospitais, os socorros aos enfermos e necessitados competem precipuamente aos Estados e estavam a cargo das províncias de outrora; só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, intervém, benfazejo, o Governo Federal.

Este insere anualmente na tabela B, do Orçamento do Interior, a autorização ao Executivo para abrir crédito suplementar, sem audiência do Legislativo, a fim de prestar socorros públicos aos Estados ou ao Distrito Federal." (3)

CALAMIDADE PÚBLICA (4)

Diz-se pública a calamidade sempre que, apresentando-se com aspecto geral, atinge

a todos os membros da coletividade de determinado lugar. Assim, v.g., a peste, a inundação, etc.

A calamidade pública, geralmente, reveste-se de todos os característicos da força maior.

Cabe à União prestar socorro ao Estado, em caso de calamidade pública verificada no território dêste (Const. Fed., art. 18, § 2º).

No direito penal, ter o crime sido praticado em ocasião de calamidade pública é circunstância que sempre agrava a pena, quando não constitua ou qualifique o crime (Cód. Penal, art. 44, letra *k*).

Ainda no art. 257, o Código Penal dispõe o seguinte:

"Subtrair, ocultar ou inutilizar, por ocasião de incêndio, inundação, naufrágio, ou outro desastre ou "calamidade", aparelho, material ou qualquer meio destinado a serviço de combate ao perigo, de socorro ou salvamento; ou impedir ou dificultar serviço de tal natureza. Pena: reclusão, de dois a cinco anos, e multa, de um a oito contos de réis."

(1) *Diário Oficial* — 24 de março de 1897 — pág. 1.354.

(2) "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. I, pág. 322.

(3) Figuram na tabela B exatamente tôdas as rubricas referentes a créditos suplementares que o Poder Executivo pode abrir em qualquer tempo, justificando depois o seu ato perante o Legislativo. Nos casos não mencionados naquela tabela, se faz mister, para abertura de crédito, a autorização prévia do Congresso, em regra, provocada por mensagem especial do Presidente da República.

(4) REPERTÓRIO ENCICLOPÉDICO DO DIREITO BRASILEIRO — J. M. de Carvalho Santos, com colaboração de Juristas, vol. VI, pág. 283.

A CALAMIDADE PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES

Na Constituição de 1891 encontramos:

"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." (5)

Por ocasião da Constituinte, na sessão de 18 de dezembro de 1890, o Sr. Meira de Vasconcellos pronunciou o seguinte discurso:

"A segunda emenda, Sr. Presidente, que foi por mim apresentada juntamente

com outros colegas, é a que manda substituir o art. 4º.

Nesta emenda o que há de capital é o que vou assinalar à apreciação do Congresso:

Em primeiro lugar, entendi que se devia tornar mais preciso o pensamento consagrado no texto constitucional, no caso em que cabe à União subsidiar os

(5) A Constituição de 1891, tendo firmado o pacto federativo, atribuiu à União o dever de socorrer aos Estados-membros. Vejamos o que ocorreu na fixação desta norma:

A CONSTITUIÇÃO DE 1891 NA COMISSÃO ELEITA PARA PROFERIR PARECER

<i>Projeto de Constituição dos Estados Unidos do Brasil</i>	<i>Emendas aprovadas pela comissão</i>	<i>Emendas rejeitadas ou prejudicadas</i>
<p>Art. 4.º:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública.</p>	<p>Ao art. 4.º — suprime-se a palavra — excepcionais — e substitua-se a palavra — Compete — por — Incumbe.</p> <p>Ao art. 4.º, depois da palavra — administração — diga-se — a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem.</p>	<p>Ao art. 4.º:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo dentro do prazo de 10 anos, até o equilíbrio de suas finanças e nos casos excepcionais de calamidade pública. — Retumba.</p> <p>Ao art. 4.º:</p> <p>O art. 4.º será substituído pelo seguinte:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo nos casos excepcionais de calamidade pública.</p> <p>O Governo federal auxiliará a organização financeira dos Estados, pagando a dívida que tiverem êles contraído até 15 de novembro de 1890, emitindo para isso títulos ou apólices de 4% em ouro. — J. A. Saraiva.</p>

CONSTITUIÇÃO DE 1891 E A CONSTITUINTE

EMENDAS

Ao art. 4.º

Depois das palavras — calamidades públicas — diga-se — a despesa, porém, com a magistratura será feita pela União. — Tavares Bastos.

Ao art. 4.º

Substitua-se pelo seguinte:

Cada Estado proverá às necessidades de seu governo, devendo a União subsidiá-lo nos casos de calamidade pública, quando seja necessário.

O governo federal tomará a seu cargo o pagamento da dívida dos Estados contraída até 15 de novembro de 1890.

Uma lei ordinária regulará a forma desse pagamento. — J. V. Meira de Vasconcellos — João Balhalho — Belarmino Carneiro.

Ao art. 4.º

Substitua-se pelo seguinte:

Compete a cada Estado, que atualmente se achar em circunstâncias financeiras prósperas, ou normais, prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública.

Os Estados que não se acharem nessas condições prelevarão de suas rendas, dentro do prazo de dez anos, o quanto lhes fór absolutamente indispensável para restabelecer o equilíbrio entre a respectiva receita, ficando esse *quantum* fixado pelo Congresso, de cada um dêles, dependente de exame e sanção do Congresso Nacional. — S.R. — Pedro Américo.

Estados, em virtude de calamidade pública. O texto constitucional não é bastante preciso, porque usa da expressão "podendo subsidiar"; e essa frase, "podendo subsidiar", importa o arbítrio de vir ou não a União em auxílio dos Estados.

Ora, me parece que esse arbítrio é antinômico, com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a federação. O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do império, e, por consequência, o subsídio que a União presta ao Estado, que sofre, não é uma generosidade, mas sim o resultado de um dever.

Eu digo, pois, na emenda, que devem os Estados ser subsidiados em caso de calamidade pública.

Como, porém, essa fórmula imperativa poderia talvez importar que cada vez que houvesse uma calamidade pública, ou um Estado a inventasse, viesse a União ficar obrigada a prestar o subsídio reclamado, sem mais exame, e ainda mesmo no caso de não precisar dê-lo o Estado, eu juntei à emenda uma limitação, dizendo: "quando seja necessário".

Assim, por este mecanismo, chegamos ao resultado de criar para os Estados o direito de reclamar o subsídio em casos especiais, mas deixando à União a faculdade de estudar e conhecer a necessidade desse subsídio e de ir em auxílio do Estado que reclama.

Não quero com isto irrogar uma injúria aos Estados; mas convém prevenir tôdas as hipóteses, porque pode aparecer alguma reclamação de subsídio por motivo de calamidade, mas calamidade criada ou inventada, e não é justo que a União fique sujeita a tais eventualidades.

Onde está o homem, está o abuso, está a paixão, e nada justifica a intervenção pecuniária da União em favor dos Estados, quando ela não é necessária.

A segunda parte da minha emenda substitutiva ao art. 4º não envolve uma idéia nova e, antes, assenta em um pensamento consagrado na emenda do muito ilustre Sr. Conselheiro Saraiva ao mesmo artigo.

Mas devo dizer que vejo estas coisas com toda a desconfiança possível; porque para chegarmos a um regime de justiça, de respeito recíproco e de ami-

zade, antes de tudo devemos desconfiar, porque esse, a meu ver, é o caminho mais seguro de acharmos um *modus vivendi* que consagre todos os direitos e garanta tôdas as obrigações.

Na verdade, eu enxerguei na emenda do Sr. Conselheiro Saraiva mais alguma coisa além da idéia de a União pagar as dívidas contraídas pelos Estados até 15 de novembro.

Pode, pelo menos, parecer aos intérpretes da Constituição, aos legisladores ordinários, que ao lado deste benefício foi reconhecido à União o direito de intervir na vida econômica dos Estados e em seu regime financeiro, representando eles o papel desgraçado do Egito em relação a essa mesma União...

Evitei este perigo, dizendo que a União tomaria a seu cargo as dívidas dos Estados, contraídas até 15 de novembro de 1890, e que uma lei ordinária regularia a forma desse pagamento. (Há um aparte.)

Sr. Presidente, essa idéia de pagar a União a dívida dos Estados não é uma idéia que deva ser rejeitada *in limine*, nem também aceita *in limine*. É preciso estudar as suas condições, para então concluir pela aceitabilidade ou rejeitabilidade dela.

Não deve ser rejeitada, *in limine*, porque as dívidas dos Estados são o fatal resultado do regime decaído, resultado da atrofia que exercia o centro sobre seus membros, as províncias, e da desorganização a que estas foram condenadas, e nada mais generoso, no momento em que se passa a uma vida nova, do que vir a União em auxílio dos Estados, chamando a si as dívidas locais, e reconhecendo assim que elas não eram mais que o resultado da centralização monárquica e dos erros da política.

UM SR. REPRESENTANTE — Foram criados pelas assembleias provinciais.

O SR. MEIRA DE VASCONCELLOS — O meu nobre colega sabe, naquele regime, o que eram as assembleias provinciais: eram a chancela dos presidentes de província. Algumas excepcionalmente souberam cumprir o seu dever de honra, colocando-se acima da influência fatal dos delegados do governo central. (Há um aparte.)

Demais, a medida proposta não é uma originalidade. Nós sabemos que, nos Estados Unidos, votada a Constituição

de 1789, a União chamou a si as dívidas de todos os Estados por um pensamento generoso, porque se reconheceu que elas não eram senão o resultado das lutas, dos trabalhos a que todos se submeteram por amor da revolução.

Assim, tomando a si as dívidas dos Estados, a União Norte-Americana não fez mais do que dar aos Estados uma compensação pelos seus sacrifícios.

Só há, portanto, o que aplaudir em semelhante idéa, hoje aventada, entre nós. Mas, se, por outro lado, a União pretender intervir na administração financeira de cada um dos Estados, em virtude do benefício que lhes faz, creio que não serei eu o único a protestar contra semelhante benefício, verdadeiro presente de gregos; porque o serão todos nesta Casa.

Conforme uma emenda a que ouvi referir-se o meu ilustrado colega de representação, o Sr. José Hygino, parece-me que é pensamento do Governo manter para a União o sistema de discriminação de rendas adotado no projeto de constituição e de, só neste caso, tomar a si o pagamento das dívidas dos Estados.

Se, pois, a União não só quer exclusivamente para si as fontes de renda que podem dar mais recurso, como também ficar com direito de tributar tôdas as outras, com exceção das mencionadas no art. 8º; se a União pretende deixar os Estados nas mesmas condições, senão em piores do que as em que se achavam no tempo da monarquia, nestas circunstâncias o pagamento da dívida dos Estados será um benefício illusório, uma verdadeira embaçadela, e acho preferível que eles paguem com seus recursos e conforme julgarem conveniente as dívidas de que se acham onerados.

Com a largueza que dá o Projeto de Constituição à União, esta irá tirar dos nossos bolsos aquilo com que terá de pagar nossa dívida, isto é, a dívida dos Estados. Se assim é, o favor é nulo. Prefiro que cada Estado pague o que deve, conforme suas circunstâncias, tendo em vista as particularidades do regime em que vai entrar, mas não concorrerei para que subsista a miséria em que sempre viveram as províncias, devido à uniformidade de leis por que se regiam e de que resultava para elas a paralisação de grande parte de suas forças e por último a ruína."

Ainda na votação do art. 4º encontramos a seguinte passagem:

"Ao ser anunciada a votação do art. 4º, o Sr. Presidente declara que se acha sobre a mesa um requerimento do Sr. Retumba, apresentado na sessão de 15 do corrente, pedindo que seja votado o art. 4º da Constituição e emendas, depois de discriminadas e fixadas as leis de rendas da União e dos Estados."

Pósto a votos, é este requerimento rejeitado.

O SR. MIGUEL DE CASTRO faz algumas considerações.

Procede-se à votação do seguinte art. 4º, que é aprovado:

"Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública."

São, em seguida, aprovadas as seguintes emendas da comissão:

"Ao art. 4º: suprima-se a palavra — excepcionais —, e substitua-se a palavra — compete — por — incumbe.

Ao art. 4º: depois da palavra — administração — diga-se — a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem."

É rejeitada a emenda do Sr. Tavares Bastos ao art. 4º.

O SR. PRESIDENTE anuncia que vai ser submetida à votação a seguinte emenda do Sr. Serzedello e outros:

Acrescente-se:

"O Governo da União assumirá o pagamento da dívida passiva dos Estados e dos juros respectivos, dívidas contraídas até 15 de novembro de 1890, ficando reservada ao Congresso a determinação do modo por que se deverá realizar a operação."

QUESTÃO DE ORDEM

O SR. JOSÉ MARIANO (pela ordem) protesta contra a existência de seu nome na emenda que se vai votar, a qual continha duas partes, referindo-se a 1ª aos 15% adicionais e a 2ª ao resgate cabível aos Estados; êle, orador, e alguns membros do Congresso assinalaram que era somente quanto à 2ª parte, a qual aliás foi destacada.

O SR. PRESIDENTE — Devo informar ao nobre representante que, no impresso que foi distribuído, a secretaria cortou as emendas para colocá-las na ordem da votação dos artigos. A emenda tem realmente duas partes, mas a 1ª deve ser votada com o artigo 4º, e a 2ª, com o artigo 6º.

O SR. SERZEDELLO (pela ordem) dá algumas explicações e conclui pedindo que o Sr. Presidente ponha a votos as duas partes da emenda, separadamente.

O SR. MIGUEL DE CASTRO (pela ordem) diz que foi um dos signatários da emenda de que se trata, ao art. 4º, que continha duas partes, uma relativa aos 15% adicionais sobre a importação e outra relativa ao pagamento da dívida interna. Assinou com relação à segunda parte, isto é, quanto ao pagamento da dívida dos Estados.

O SR. PRESIDENTE diz que a emenda tem duas partes, uma que se refere ao art. 8º e outra ao art. 4º.

O SR. SERZEDELLO — Nem sequer se refere ao mesmo artigo, tanto eu tenho razão.

O SR. MEIRA DE VASCONCELLOS (pela ordem) acha que a questão levantada a propósito da emenda do Sr. Serzedello ficaria cortada, submetendo à votação a emenda que teve a honra de apresentar, que, sobre ter as mesmas idéias, tem a vantagem de não levantar contestações por conter linguagem mais própria de um texto constitucional.

O SR. PRESIDENTE — Ambas contêm as mesmas idéias; tanto faz votar-se uma como outra. Vou, pois, submeter à votação a emenda, e peço a atenção dos Srs. representantes.

É posta a votos e rejeitada a emenda do Sr. Serzedello, ficando prejudicada a do Sr. Meira de Vasconcellos.

Na Constituição de 1934, encontramos:

“Art. 7º — Compete privativamente aos Estados:

II — prover, a expensas próprias, às necessidades da sua administração, devendo, porém, a União prestar socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar;

.....”

Na Constituição de 18 de setembro de 1946:

“Art. 18 — Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º — Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

§ 2º — Os Estados proverão as necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública.

§ 3º — Mediante acórdão com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução das leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.”

Por ocasião da Constituinte:

“O § 2º do art. 18 está ligado ao art. 8º do Substitutivo Clodomir Cardoso (6), que entra em discussão, sendo encerrada sem nenhum reparo.

“Aliomar Baleeiro apresentou uma emenda: Acrescentem-se depois das palavras “calamidade pública” as seguintes: “ou de grave dificuldade financeira”. Justifica-a por escrito: uma crise financeira aguda ou crônica, insuperável pelos meios ao alcance do Estado (agravação de impostos ou apelo ao crédito público), pode resultar de causas outras que não a inépcia administrativa dos respectivos governos. A situação econômica, sobretudo, responde por esses embaraços e impede o uso daqueles recursos heróicos. Em tais casos, o remédio deve ser a assistência financeira, a ajuda, o empréstimo e não a intervenção. A União deve agir maternalmente e não como madrasta.”

“Aprovado o artigo, é rejeitada a emenda de Aliomar Baleeiro.”

“Ainda existe emenda de Milton Campos e Soares Filho: “Mediante acórdão com os Estados, a União poderia prestar-lhes cooperação para execução de serviços de interesse recíproco” — emenda que, no dizer de seu primeiro signatário, significa que não devem ficar proibidos aqueles convênios pelos

(6) Diário da Assembléa de 2 de abril de 1946, pág. 723.

quais a União e os Estados podem acordar encargos comuns para serviços de interesse recíproco. Na vida republicana surgem não raro essas necessidades... Foi aprovada a emenda." (7)

COMENTÁRIOS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946

O parágrafo 2º impõe à União um dever de assistência (socorro em caso de calamidade pública). Conceito já por CARLOS DE CARVALHO, em parecer (8), bem esclarecido: "Calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem a favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual" (Circular de 22 de maio de 1897). "A prestação de socorros pela União supõe no Estado a insuficiência dos meios "oficiais" ou individuais para modificar o mal; para prestá-los, porém, o Governo federal não precisa de autorização legislativa especial (Leis número 589, de 9 de setembro de 1850, e nº 392, de 8 de dezembro de 1890), porque está investido da faculdade de abrir créditos extraordinários, sujeitando a proposta ao Tribunal de Contas (art. 70, § 5º, do Decreto nº 2.409, de 23-XII-1896)." (9)

Carlos Maximiliano comenta (10):

"O projeto do primeiro Governo Provisório era menos imperativo: "podendo a União subsidiá-la somente nos casos excepcionais de calamidade pública".

"O Professor de Direito Meira de Vasconcellos, Deputado por Pernambuco, propôs a emenda — "devendo a União subsidiá-los nos casos de calamidade pública, quando seja necessário".

"O texto constitucional não é bastante preciso porque usa da expressão "podendo subsidiar", e esta frase importa o arbítrio de vir ou não a União em auxílio dos Estados.

"Ora, parece-me que esse arbítrio é antinômico com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a federação. O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do Império, e, por consequência, o subsídio que a União presta ao Estado que sofre não é uma generosidade, mas sim o resultado de um dever. (11)

"A Comissão dos 21 foi mais longe do que o professor da Faculdade do Recife. Propôs, vitoriosamente: "a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem."

"Resultou dali, embora redigido melhor, o texto ainda hoje em vigor, o qual impõe a concessão do auxílio desde que haja calamidade pública.

"Definiu esta, e bem, o constitucionalista Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores de Estados, em 23 de março de 1897."

Sampaio Dória comenta (12):

"O § 2º do art. 18 reproduz o disposto no art. 5º da Constituição de 1891. Consequência da autonomia nos direitos é o ônus dos encargos. Com o que cada Estado arrecada em impostos de sua competência provê às necessidades de seu governo.

"Estas necessidades são de duas espécies: a manutenção de funcionários e o custeio de obras. Não revela senso administrativo o Estado que despender só com funcionários o que perceba com impostos. As obras públicas indispensáveis à vida civilizada deixam de ser realizadas.

"Serviços há que são em si a função dos funcionários, como os da polícia, os da justiça, os da educação, os da higiene, os da arrecadação dos impostos, além das obras que, além do trabalho de funcionários permanentes, exigem mão-de-obra contratada e material abundante de custo elevado.

(7) A Constituição Brasileira de 1946 — José Duarte, 1947, 1.º vol. pág. 436.

(8) Apud. PAULO DOMINGUES VIANA, Constituição Federal e Constituições dos Estados, Rio, 1911, Vol. I, pág. 5, nota 5.

(9) Constituição anotada — Alcino Pinto Falcão e José Aguiar Dias — Edição José Konfino Quina, vol. I, pág. 94.

(10) "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", Carlos Maximiliano, edição 5.ª, vol. I, 1954, pág. 321.

(11) Anais da Constituinte — Vol. I, págs. 246-7. (Nota de C. M.).

(12) COMENTÁRIOS A CONSTITUIÇÃO DE 1946 — Sampaio Dória — Vol. 2.º — 1960 — Pág. 120.

"O que não tem senso é a sustentação de funcionários em sinecuras, por vezes em tão alto nível e tantos, que os serviços essenciais são sacrificados.

Tudo o que passar de 50%, mais ou menos, do orçamento em despesas com pessoal administrativo, é sinal de que os administradores são perdulários, à custa dos contribuintes. Ainda que, por cautela, caiba ao Legislativo a criação de cargos e a fixação de seus vencimentos, a via da interinidade ou contrato, por arbítrio administrativo, transformada em efetividade com o decorrer dos anos, é larga avenida com que se trai o mandato, aliciando votos para a perpetuação no poder.

"No caso de calamidade pública, como a peste, inundações, terremotos, fome, pode o Estado não ter recursos que bastem à normalização, e sejam irreparáveis as perdas. Cabe, neste caso, à União prestar socorro. Na Constituição de 1891, o socorro estava condicionado

à solicitação do Estado em apuro. Na Constituição de 1946, basta a calamidade para que a União socorra o Estado que se sinta sem forças para debelá-la."

Eduardo Espínola interpreta (13):

"Aos Estados, utilizando-se dos recursos que podem obter, segundo a discriminação das rendas adotadas pela Constituição, incumbe prover às necessidades do seu governo e da sua administração.

"Pode, entretanto, acontecer que, por circunstâncias anormais, um Estado se encontre em situação tal que lhe não seja possível atender às urgentes necessidades do momento. Não cabe a intervenção da União, mas o auxílio ou socorro, para remediar a calamidade pública.

"Este auxílio pode ser apenas de caráter econômico ou financeiro, ou também administrativo, com o concurso do funcionalismo federal."

DADOS SOBRE O PAPEL DO SENADO FACE À CALAMIDADE PÚBLICA

Na Sessão de 11-9-63, o Sr. Jefferson de Aguiar, líder da maioria em exercício, e o Sr. Wilson Gonçalves, líder do PSD em exercício, requereram nos termos do artigo 326, nº 5-A, do Regimento Interno, a urgência para o Projeto de Lei do Senado nº 104/63. Concedida a urgência, o Sr. Silvestre Péricles, designado para proferir parecer em nome da Comissão de Constituição e Justiça, disse que a proposição merecia ser aprovada "por atender aos mais relevantes interesses da nação dolorosamente atingida pela calamidade" que então avassalava o Estado do Paraná, que os pressupostos da calamidade pública "estavam comprovados pela notoriedade dos fatos", que o parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal admite a abertura de crédito extraordinário nesses casos "em face da necessidade urgente e da imprevisibilidade da medida", que era sábia a medida, porque "não estava adstrita a fórmulas que não se coadunam com o sistema constitucional, que até admite sínopes para os efeitos de preservação e resguardo do regime e do bem-estar do povo".

A Comissão de Saúde, por intermédio do Sr. Antônio Jucá, emitiu parecer favorável, assim como a Comissão de Finanças, que, na pessoa do Sr. Lopes da Costa, declarou nada se poder arguir em contrário ao projeto "do ponto de vista da reper-

cussão financeira", "tendo-se em mira os elevados propósitos que colima".

O Sr. Aurélio Vianna, já na fase da discussão, tendo pedido a palavra, disse ter o autor do projeto, movido pelo coração, antes que as providências tomadas pelo Chefe do Executivo fôssem conhecidas pelo País, corrido de encontro às necessidades do povo paranaense, apresentando a discutida proposição, que teve apoio unânime das diversas Comissões. O orador, perguntando se em face da Carta Magna vigente poder-se-ia tomar tal iniciativa, supondo que todos os que a assinaram também a achavam constitucional, pediu que outras vozes se levantassem, a fim de ser extinguida a dúvida da questão: se as leis sobre matéria financeira devem ser propostas pela Câmara dos Deputados, como o Senado Federal poderia tratar em primeira mão de tal assunto sem fugir à sua competência?

Pedindo a palavra, o autor do projeto, Sr. Jefferson de Aguiar, declarou ser realmente o direito de iniciativa em matérias financeiras do Presidente da República e da Câmara dos Deputados (Const., art. 67, § 1º), mas, reportando-se à Constituinte, lembrou que Mário Mazagão apresentara emenda que, combatida por Gustavo Campanema e fulminada na Comissão Constitucional, teve sobrevivência posterior res-

(13) CONSTITUIÇÃO DOS E. U. DO BRASIL — Eduardo Espínola — 1.º Vol. — 1952 — Pág. 193.

tringindo a competência do Senado de maneira antidemocrática e atentatória ao regime bicameral que se estabelecia. As duas Câmaras do Congresso Nacional deveriam ter, em toda a plenitude, os mesmos direitos e prerrogativas que decorrem, sem dúvida, da outorga popular dos mandatos idênticos e simultâneos, sem qualquer restrição, a não ser a expressa taxativamente, que deve ser interpretada segundo os elementos "que norteiam a hermenêutica legal e constitucional."

Segundo o Sr. Jefferson de Aguiar, tal deveria ser o entendimento, uma vez que "o princípio de interpretação estabelece que é incivil a interpretação isolada do preceito sem que se veja o sistema de que decorre a própria legislação que se interpreta". O orador tornou a frisar os pontos que já enunciara, acrescentando que num caso de calamidade pública, qualquer restrição feita às iniciativas de medidas solucionadoras, ainda que possível, constituiria um atentado ao País, à Pátria e ao povo. Dissertando ainda sobre o assunto, o Sr. Jefferson de Aguiar apresentou a hipótese em que, num caso de emergência como o estudado, "o Presidente da República não pretendesse determinar a abertura de crédito extraordinário ou a Câmara dos Deputados estivesse inibida ou impossibilitada de fazê-lo. Deveria o Senado ficar mudo ou quêdo, deixando que se esvaísse todo o sistema governamental, que se liquidassem as instituições ou fôsse o território nacional ocupado por forças estrangeiras, aguardando o debate das fórmulas constitucionais e a interpretação das normas que explicitariam a competência para a abertura de créditos extraordinários? Não, porque acima dos preceitos expressos e além das determinações constitucionais, mas inerente ao próprio regime e inserida na vitalidade da própria instituição, há uma outorga maior que determina a ação daqueles que exercem o poder em nome do povo para compelir e conter toda a ação que possa ser perniciosa às instituições e à segurança da República e ao bem-estar do povo".

O orador lembrou, ainda, em seu discurso, que a Constituição de 1891, assim como a de 1937, proibia ao Senado a iniciativa em matéria tributária, porquanto não seria de se admitir que a Câmara Alta "exasperasse tributação sobre o povo, sem iniciativa do Presidente da República ou da Câmara Baixa (...) em detrimento da visão global, panorâmica, que o Poder Executivo deve ter sobre as necessidades e as possibilidades do erário e do povo" e disse entender que, nos casos de calamidade pública, tendo o Chefe do Executivo

aberto crédito extraordinário, cabendo o *referendum* desse ato ao Congresso, ser natural que quem tenha o poder de aprovar ou desaprovar, tenha o poder de, pelo menos, propor, com muito maior razão em casos como o que se debatia e, com sobeja autoridade e oportunidade, quando o Executivo ainda não tomara providências a respeito. Ao encerramento de sua oração, lembrou o Sr. Jefferson de Aguiar as palavras do Sr. Silvestre Péricles, relator da Comissão de Constituição e Justiça para o projeto em discussão, segundo as quais não havia inconstitucionalidade, mas "atendimento explicitado do sistema constitucional, que admite até síncope constitucionais nos momentos graves da história do País, para resguardar as instituições e preservar o povo das aflições que devem ser evitadas pelo Poder Público".

O Sr. Edmundo Levi, usando da palavra, dizendo-se "advogado provinciano", declarou-se também primeiramente envolvido pela dúvida e desde que, procurando a solução nos mestres constitucionalistas, nada encontrara de satisfatório; em seguida — explicou — recorreu ao bom-senso por entender que "a lei é acima de tudo bom-senso". "Uma Constituição deve ser, antes de mais nada, a regra suprema pela qual se efetive e se realize o bem público." Segundo este orador, a incompetência do Senado Federal para propor o projeto discutido seria "uma verdadeira castração nas atribuições do Senado", colidindo com a própria sistemática da Constituição vigente, "porque vivemos e legislamos dentro de um sistema bicameral, e dentro dessa Constituição não há atribuições específicas, não há campos separados de legislação (...); as iniciativas da Câmara são as mesmas do Senado. Entretanto, faz-se ao Senado a restrição de qualquer iniciativa que vise a matéria financeira. Se fôssemos então nos ater a esta restrição, estaríamos aqui como simples eunucos mentais, como homens que assistem a seus irmãos serem calcinados num celeiro, unicamente porque estaríamos apegados a uma fórmula, a um dispositivo que, na realidade, colide com o espírito e com a própria sistemática da Lei Maior que nos rege". O Sr. Edmundo Levi ainda alegou que "se uma Casa tem função revisora sobre iniciativa de lei de outra Câmara, que a Câmara que lá está tenha revisão sobre nós (...). Só assim haverá condição de igualdade".

O Sr. Aurélio Vianna, que levantara a questão, em breve aparte comentou que "pode ser o princípio constitucional tacha-

do por nós de discriminativo, iníquo", mas nunca de inconstitucional.

A este ponto do debate, enquanto o Sr. Edmundo Levi esclarecia não ser o princípio da Constituição considerado inconstitucional, mas colidente com a sistemática da própria Constituição, o Sr. Aurélio Vianna mostrava que, na Carta Magna, estavam relacionadas as competências privativas do Senado e que, portanto, essas competências não eram inconstitucionais. Como ponto de contato, tinham, orador e aparteante, o pensamento comum de que, no Brasil, o Senado sofria limitações que em qualquer país federativo as Câmaras Altas não sofrem. Concordavam ainda que, se a Constituição quer os Senadores como representantes dos Estados, por extensão os Senadores são tão representantes do povo quanto os Deputados. Contudo, persistia a divergência: o orador dizia o parágrafo 1º do artigo 67 colidir com o art. 67, *caput*, pelo que não deveria ser acatado; o aparteante afirmava ser a Constituição clara, expressa, explícita, admitindo que só uma reforma constitucional daria ao Senado competência para iniciativas em matéria financeira.

O Sr. Heribaldo Vieira, em aparte, fazendo público seu pensamento sobre o caso em discussão, deu ao Plenário uma terceira visão do problema quando disse entender que, "em matéria de crédito extraordinário, só quem pode ter a iniciativa é o Presidente da República. Nem a Câmara dos Deputados nem o Senado pode ter essa iniciativa. Tanto é assim, que se chega ao ponto de admitir que S. Exª lance mão de créditos extraordinários *ad referendum* do Congresso Nacional". Para apoiar esta interpretação, o aparteante disse ser a iniciativa somente do Chefe do Executivo justamente por envolver matéria de urgência extrema, "que não pode ficar submetida aos retardamentos da elaboração legislativa nas duas Casas do Congresso". Por este motivo teria a Constituição permitido que o Presidente da República lançasse mão de créditos extraordinários, *ad referendum* do Congresso.

O Sr. Edmundo Levi concordou com essa visão do problema sem deixar de lado a interpretação que defendia: não tendo o Presidente da República usado desta atribuição, caberia ao Congresso, e por qualquer das duas Casas, fazê-lo. O Sr. Heribaldo Vieira, neste momento, interrompeu o orador para dizer que, ao contrário do que até então se sabia, o Presidente da República tomara as providências reclamadas e que, se estas providências se constituíram em abrir o crédito extraordinário de 1,5

bilhão de cruzeiros, outros créditos, se necessários, poderiam ser abertos de acordo com a situação que o próprio Chefe do Executivo testemunhara *in loco*, cabendo ao Congresso referendá-los em lugar de antecipar-se com a proposição "inconstitucional e imoderada".

Mas a proposição fôra feita antes de o Executivo esboçar qualquer providência. Contudo, a medida tomada pelo Presidente da República, mesmo posteriormente decretada, já produzira os efeitos desejados. Ter o Presidente da República tomado as providências, ou não, importaria na impossibilidade de o Senado se mostrar sensível à calamidade que ocorria no Estado do Paraná? A questão ainda estava por ser resolvida: pode o Senado Federal ter iniciativa para abertura de créditos extraordinários em casos de calamidade pública?

O Sr. Silvestre Péricles, designado Relator da Comissão de Constituição e Justiça para o Projeto de Lei do Senado nº 104/63, usou da palavra, ainda na discussão, para dar algumas informações ao Senado.

Analisando a Constituição Federal, o orador disse ser o art. 75 exceção ao parágrafo 1º do art. 67. Examinemos com calma o argumento do Sr. Senador.

O art. 67 está, na Carta Magna, subordinado à Seção V, *Das Leis*, com a seguinte redação:

"Art. 67 — A iniciativa das leis, ressaltados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.

....."

Já o art. 75 se subordina não à Seção V, *Das Leis*, mas à Seção VI, *Do Orçamento*, e tem a seguinte redação:

"Art. 75 — São vedados o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único — A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.” (14)

O argumento do Sr. Silvestre Péricles baseava-se exatamente nisto: o artigo 75 é a exceção ao § 1º do art. 67. E por quê? Porque o artigo 67, § 1º, proíbe a iniciativa de leis sobre matéria financeira, ao Senado, e está subordinado à *Seção V, Das Leis*, e a lei tem caráter geral; porque a Constituição vem, desde o artigo 73 (já subordinado à *Seção VI, Do Orçamento*) especificando sobre a legislação de matéria financeira para a feitura do Orçamento da União, o que estaria, quanto a iniciativas, vedado ao Senado Federal. Mas quando se trata de guerra, comoção intestina e calamidade pública, não se trata mais de organizar um orçamento, de legislar sobre matéria financeira, e sim de resolver um problema que abala a nação inteira. “Matéria financeira, Sr. Presidente, é expressão muito ampla”, disse o orador. E completou: “Se formos examinar tudo o que diz respeito à vida, tudo será matéria financeira.”

O Sr. Heribaldo Vieira, em aparte, deu maior significado à interpretação do Sr. Silvestre Péricles quando disse que “por se esposar a tese de que não podemos ter iniciativa em matéria financeira, muitas vezes deixamos de tê-la em matéria econômica. Julgamos que os campos se confundem”. E o orador, após os agradecimentos ao apoio recebido pelo aparteante, retomou

a palavra para dizer que diante dos fenômenos da vida é preciso que se observem os acontecimentos com maior amplitude de visão, “com luzes mais discretas e necessárias”. “Aqui, neste parágrafo único — disse, referindo-se ao art. 75 já transcrito —, não se fala apenas em Câmara dos Deputados ou no Presidente da República; nele está incluído também o Senado.” E, mais adiante, acrescentou: “Até as nações estrangeiras estão ocorrendo para a calamidade pública do Paraná, e nós, Senadores da República, com a responsabilidade que temos perante o nosso País, não podemos apresentar projeto de lei que venha em favor dessa gente que sofre e daquele Estado que está em situação gravíssima. Não é possível, Sr. Presidente! O Senado da República, no caso, não está adstrito àquêle preceito do § 1º do art. 67 da Constituição, e sim adstrito ao parágrafo único do art. 75, da mesma Constituição (...). O Senado da República tem responsabilidade, tem patriotismo, tem honra, tem dignidade e pode e deve acorrer às necessidades de seu povo, em qualquer parte do território nacional.

O Sr. Josaphat Marinho, membro da Comissão de Constituição e Justiça, usando da palavra, ainda na fase de discussão do projeto, proferiu a oração que transcrevemos a seguir:

“Sr. Presidente, não pretendia entrar na análise do projeto. Pela natureza da proposição, preferiria fazer apenas uma declaração de voto que permitiria a imediata decisão soberana do Plenário. Ocorre, porém, que sou membro da

(14) No tocante aos créditos extraordinários, a Constituição admite que sejam atendidos somente “por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

Os termos da lei tornam certo que a necessidade urgente ou imprevista só poderá determinar a abertura de créditos extraordinários, nos casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

É igualmente o que resulta do art. 186, § 1.º, 2.ª parte, da Constituição de 1934: “a de créditos extraordinários poderá ocorrer, de acôrdo com a lei ordinária, para despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra”.

Temístocles Cavalcanti assim também o compreende (Com., vol. 2.º, 1948, pág. 183). V. Pontes de Miranda — Com., vol., 2.º, 1947, pág. 347. (*CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL* — Eduardo Espinola — Vol. I, pág. 386).

Abertura de crédito especial sem autorização legislativa:

“Restrição ainda ao Poder Executivo é a proibição de abrir crédito especial, sem autorização legislativa.

Os créditos especiais são, por vezes, necessários. Falhas na previsão das rendas e a urgência de despesas inadiáveis obrigam a abertura de créditos extraordinários. Mas não por decisão do Executivo. O que lhe cumpre é solicitar ao Congresso a abertura dos créditos extraordinários que a necessidade imponha.

Abertura de crédito extraordinário:

Contudo, se a necessidade fôr tal que a demora inevitável da autorização gere males irreparáveis, a Constituição admitiu exceção. A abertura de crédito extraordinário será admitida, “por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

Delongas, neste caso extremo, seriam imprudência fatal.”

(*Comentários à Constituição de 1946* — Sampaio Dória, vol. II, pág. 315)

Comissão de Constituição e Justiça e ela foi invocada largamente, neste debate, tendo sido mesmo solicitado o pronunciamento de membros da Comissão desde que o parecer foi emitido aqui mesmo em Plenário.

“Não me parece que o caso seja rigorosamente da competência do Senado, para deliberação, nos termos do projeto proposto. Trata-se irrecusavelmente de matéria de caráter financeiro. No particular, dúvida não pode haver; é exclusivamente de caráter financeiro. O projeto não tem outro conteúdo senão uma decisão pela qual o Senado autoriza a abertura de crédito para atender à calamidade ocorrida no Estado do Paraná.

“Claro que ninguém discute a ocorrência da calamidade pública. É evidente que ninguém pode recusar o justo socorro de que estão precisando as populações atingidas no Estado do Paraná. Mas o Senado não pode esquecer os seus deveres de acatamento à Constituição. Juramos respeitá-la quando tomamos posse. Se não houvesse solução dentro da ordem constitucional, para atender à urgente necessidade de socorro, também eu interpretaria largamente a Constituição, como sugeriu o nobre Senador Jefferson de Aguiar. Estou entre os que entendem que a restrição constitucional do § 1º do art. 67 da Constituição deve ser cautelosamente interpretada, a fim de que a competência do Senado não seja excessivamente restringida, limitada. Vale dizer, portanto, que me alio aos que, sempre que possível, emprestam interpretações flexíveis ao texto constitucional para excluir, da proibição relativa à lei de caráter financeiro, tôdas aquelas matérias a respeito das quais, razoavelmente, possamos decidir. No caso, porém, o Constituinte prudente previu a solução, e a solução está, exatamente, no art. 75, em que, depois de vedar a abertura, sem autorização legislativa, de créditos especiais, o Constituinte, no parágrafo único desse dispositivo, permitiu a abertura de crédito extraordinário, que se tem atendido, com muita propriedade.

“Ora, se, ocorrida a calamidade pública, o Poder Executivo pode abrir o crédito extraordinário, a necessidade a que se quer socorrer é atendida pelo ato do Executivo.

“Se a necessidade é ou pode ser socorrida por ato do Poder Executivo, não parece de boa prudência legislativa que busquemos, em tais hipóteses, ampliar a nossa competência.

“O objetivo do Senado, em casos dessa natureza, não é valer-se — e não foi este, evidentemente, o objetivo do projeto — do sofrimento de uma parcela ponderável de uma comunidade para, através dela, estender a sua competência. O objetivo é o socorro urgente às necessidades de uma população atingida por graves danos.

“Entretanto, se esta população pode ser socorrida, como socorrida já está sendo, através de iniciativa do Poder Executivo, entendo que o Senado deve resguardar-se, sobretudo para não abrir um precedente que possa servir de motivo, em oportunidades que não sejam idênticas, a procedimento extremamente condenável.”

“Ninguém, Sr. Presidente, nesta Casa ou fora dela, poderia atribuir ao nobre Senador Jefferson de Aguiar e a seus ilustres companheiros que assinaram o projeto qualquer idéia que não fôsse a de servir bem à população do Paraná. Por isso comecei assinalando que se não houvesse solução na Constituição para socorro imediato às populações atingidas, também eu daria, no caso, interpretação elástica ao texto da Carta Fundamental, para reconhecer a competência do Senado na elaboração de lei desta natureza. Mas a Constituição, outorgando ao Executivo a prerrogativa de abrir o crédito, em caráter extraordinário, *ad referendum* do Poder Legislativo, possibilitou a adoção pronta, imediata, urgente, daquela providência mais adequada a emergências desta natureza, que é a concessão de recursos financeiros. Dir-se-á, de um lado, que poderíamos ir ao encontro do Poder Executivo secundando-lhe a ação, conferindo-lhe, desde já, o nosso *referendum*. Dir-se-á, de outro lado, que o projeto envolve outros aspectos além da simples concessão do auxílio financeiro. Ora, Sr. Presidente, quanto ao primeiro aspecto, cumpre ver que só nos competiria aquela determinação, se nós tivéssemos, originariamente, o poder, a competência de votar a lei de caráter financeiro; se, em princípio, não temos essa competência, nela só nos poderemos investir no momento em que o Poder Executivo pedir a aprovação do Legislativo à abertura de crédito por êle

feita, no momento mesmo em que se verificou a calamidade. Não nos cabe, portanto, a iniciativa da outorga.

O que nos compete é examinar a legitimidade do ato do Governo, porque a ele é que a Constituição deferiu a prerrogativa da abertura do crédito extraordinário. De outro lado, e no segundo aspecto, não se justificaria também a votação do projeto nos termos em que foi proposto. É que, Sr. Presidente, para traçar normas de ação conjunta entre a União e o Estado, a Constituição por igual dispõe, fixando os princípios essenciais. O art. 18 enumera essas regras básicas e o § 2º desse dispositivo especificamente estabelece que os *Estados proverão às necessidades de seu Governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública*. Portanto, já está a União autorizada a prestar socorro ao Estado, em caso de calamidade pública. Quanto à forma de entrelaçamento das atividades entre os órgãos da União e os do Estado, evidentemente que tal não depende de uma medida específica. São providências executivas, são atos administrativos que resultam, logicamente, da natureza das funções e da extensão da competência que cabe à União e ao Estado."

O Sr. Jefferson de Aguiar, em aparte, ponderou que, se a União socorre, por ampla outorga da Constituição, o Estado que é vitimado por uma calamidade pública, nada obsta que, dentro dessa outorga geral se estabeleçam, por medidas legislativas, providências que fixem um mínimo de assistência a ser prestada. O orador, tendo em parte concordado com essa idéia, mostrou o ângulo pelo qual via, como intérprete, o argumento apresentado: "As linhas básicas da ação conjunta ou coordenada da União e do Estado estão pretraçadas na Constituição, sobretudo para atender aos casos de calamidade pública. Convenho, porém, em que além dessas linhas básicas, possam ser determinados princípios, fixadas normas especiais para certas ocorrências, segundo a extensão da calamidade verificada. Neste ponto, estou de acordo com o nobre Senador Jefferson de Aguiar, em que aí pode abrir-se a competência do Senado, e não apenas da Câmara, para recomendar, ou mesmo determinar, providências que devam ser postas em prática pelo Poder Executivo. Aí já se tratará de um esboço de plano complementar daquelas medidas urgentes que visam a socorrer as populações atingidas pela calamidade. Quer dizer, o

Poder Executivo adota, no âmbito de sua competência exclusiva, através do empenho de créditos extraordinários, as medidas que são de sua competência, que são da esfera de ação própria da administração. Nada obsta que o Congresso determine a fixação de certas providências. Estas, nós podemos votar no Senado, originariamente, mas aquela de caráter estritamente financeira, não. Pelo menos não é de boa prudência política e legislativa que o Senado amplie a sua esfera de ação em assuntos desta natureza. Julgo, portanto, haver oportunidade a que o nobre Senador Jefferson de Aguiar dê o justo encaminhamento ao seu projeto, de sorte que ele possa receber, como é do desejo geral, o consentimento unânime da Casa nessas providências, nessas medidas, nesses princípios que ampliam o auxílio. A nossa competência é, por assim dizer, limitada. Mas nos devemos resguardar quanto ao aspecto financeiro, inclusive para que mantenhamos a nossa autoridade, de modo que censuremos, amanhã, se necessário for, qualquer ato do Poder Executivo que afronte a nossa competência exclusiva."

A esta altura, o Sr. Jefferson de Aguiar novamente interrompeu o orador para dizer-lhe que, se é possível dar "uma interpretação benigna, ampliativa do texto, caso não se desse a outorga para a abertura de crédito extraordinário pelo Presidente da República *ad referendum* do Congresso", seria forçoso reconhecer o Sr. Josaphat Marinho simpático à conclusão de que não existe, na Constituição, uma "restrição intransponível" para a iniciativa do Senado que então se discutia. O Sr. Josaphat Marinho, retomando a palavra, preferiu frisar bem o se que antepusera à construção a *Constituição não houvesse outorgado prerrogativa de abertura de crédito*. E repetiu:

"Se a Constituição não desse a solução, aí, Sr. Presidente, eu marcharia para a interpretação ampla que justificasse a nossa competência. E por que o faria? Eu o faria porque a Constituição não pode ser considerada um instrumento contra as necessidades coletivas. A Constituição há de ser uma fórmula de satisfação de exigências gerais."

E, mais adiante, depois de outros apartes, continuou:

"Mas a Constituição, que visa a esse fim precípua, fá-lo também através de uma discriminação de competência... Há, no caso, a concorrência de competências através de uma hierarquia de princípios a que todos os órgãos se subordinam, até mesmo para

a sua existência harmônica. Se a Constituição permite ao Executivo abrir um crédito extraordinário e se ela também estabelece que, *em principio*, as leis de caráter financeiro são da competência da Câmara dos Deputados... Não vejo por que, ainda que doutrinariamente divergindo da extensão da limitação, não vejo por que, em face da Constituição, deva reconhecer a nossa competência no particular. Se a Constituição oferece a solução, não devemos criar o caso para forçar uma ampliação de poderes, de modo desnecessário. Não devemos ampliar a competência do Senado senão legitimando-a pela natureza de seus fins. No caso, essa legitimidade desaparece, porque o Poder Executivo está investido da autoridade da abertura do crédito extraordinário."

Outras vozes se manifestaram no sentido de que o Presidente da República, tendo conhecimento da calamidade pública, já tomara providências a respeito abrindo o crédito extraordinário exigido pela situação e, desde que assim agira, na conformidade com as atribuições que lhe confere a Constituição, era evidente que essa autoridade, se fôsse preciso, lançaria mão de recursos em maior quantidade, o que mostrava ter sido prejudicada a proposição que se discutia. Já não se cogitava de ser constitucional ou não o projeto, e o Sr. Aurélio Vianna, usando da palavra, pela ordem, leu o artigo 324 do Regimento Interno: *Será considerada prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: a) por haver perdido a oportunidade;* e, de acôrdo com o parágrafo 2º do mesmo artigo, requereu essa decisão. A Presidência, entretanto, declarando-se mal informada sobre o fato de ter a proposição perdido a oportunidade, e considerando que já não havia *quorum* para a votação, encerrou a sessão.

Na sessão ordinária de 12-9-63, o requerimento do Sr. Aurélio Vianna, solicitando fôsse considerada a proposição prejudicada pelos já vistos motivos, recebeu o parecer da Comissão de Constituição e Justiça. O relatório do Sr. Silvestre Pércles dizia que "exposta a matéria, ficou deliberado que não havia prejudicialidade" no projeto de lei, em vista do que dizia o art. 324 do Regimento Interno. A oportunidade não se perdera, pois os incêndios ainda continuavam e nenhum prejulgamento fôra feito em Plenário noutra deliberação. Assim, a Mesa deixou de acolher a tese sustentada na questão de ordem do Sr. Aurélio Vianna, e, por falta de *quorum*, a votação da matéria foi adiada para a sessão seguinte.

Outros oradores usaram da palavra para outros assuntos e, falando-se sobre o tema "desenvolvimento político e econômico", assim se expressou o Sr. Aurélio Vianna:

"Estamos num estágio de civilização política que merece um estudo todo especial, principalmente no que toca a esse grupo que compomos, a denominada classe dirigente brasileira. Um exemplo típico, claro, simples, que esclarece a tese:

"Há um incêndio numa região brasileira. Nós aqui, prestimosos, apresentamos um projeto de lei determinando que o Poder Executivo atenda àquelas populações através do envio de medicamentos, médicos, enfermeiros, viaturas etc., e autorizamos esse mesmo Executivo a usar de uma certa quantia para assistir àquela população. Antes de o projeto ser votado, deixando de lado a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, o Executivo envia os médicos que solicitamos, envia os remédios, os enfermeiros, as viaturas etc., e abre um crédito para atender àquelas populações. Então, batemos com os pés e dizemos: o projeto determinando essas medidas tem que ser votado! Mas foram tomadas as medidas! Mas está prejudicado porque o crédito foi aberto e as medidas tomadas. Mas temos que votar o projeto de qualquer maneira, dando-se a entender ao povo brasileiro que nenhuma dessas medidas foi tomada, e que só serão tomadas se aquele projeto fôr aprovado. Quando os incêndios terminarem, como já estão terminando, quando as chuvas caírem, como já estão caindo, quando cessar a calamidade, quando os socorros forem enviados, como já foram enviados, de todo o mundo e da Nação, através do Executivo, então o projeto será votado. Está prejudicado? Não importa! Tem que ser votado, para que a Nação brasileira saiba que, se não fôsse o Senado da República ou o Congresso Nacional, essas medidas não teriam sido tomadas. A que ponto chegamos nós, neste País!"

A votação teve lugar a 17-9-63, sendo o projeto aprovado. Os senadores que votaram contra fizeram questão de declarar porque se opunham à proposição: longe estavam do desejo de negar, à população do Paraná, a ajuda necessária à recuperação dos prejuízos causados pelo incêndio; se não aprovavam as medidas determinadas pelo projeto, era somente pela inconstitucionalidade das iniciativas sobre matéria

financeira, quando tomadas pelo Senado Federal.

A 18 de setembro foi lido em Plenário o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 104/63:

"Substitua-se o Projeto de Lei do Senado nº 104 pelo seguinte:

Art. 1º — Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito extraordinário de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros), ex vi do disposto no parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para atender às despesas necessárias à recuperação econômico-social do Estado do Paraná, atingido por fenômenos climatéricos naturais e de incêndios, o que motivou a Resolução nº 10, de 28 de agosto de 1963, da Assembléia Legislativa estadual, declaratória do estado de calamidade pública.

Parágrafo único — Para cobertura do crédito extraordinário autorizado por este artigo, a ser registrado automaticamente pelo Tribunal de Contas, fica o Poder Executivo autorizado a realizar, pelo Ministério da Fazenda, emissão de curso forçado, de que trata o inciso VI do artigo 65 da Constituição Federal, até o valor indicado no art. 1º desta Lei.

Art. 2º — A importância do crédito extraordinário previsto nesta Lei poderá ser aplicada diretamente pelo Governo estadual, ou através de convênio com o Governo federal, em assistência social, reflorestamento, lavoura, combate à erosão urbana e rural, e em obras de infra-estrutura que acelerem a recuperação do Estado e fixem a mão-de-obra nas regiões atingidas.

Art. 3º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 16 de setembro de 1963."

A justificativa do substitutivo já se referia não somente ao incêndio, mas a outras situações críticas por que o Estado do Paraná anteriormente passara, como geadas, secas; dizia ser um atendimento mais pronto e real por parte da União, facilitando a ação do Executivo quanto à abertura do crédito extraordinário.

O projeto voltou à discussão com seu substitutivo, e o Sr. Aurélio Vianna, comentando ser a nova proposição reformadora da primeira, dando-lhe normas para a aplicação do numerário, declarou que ainda não estava claro se o Senado aceitara a tese de que, em casos especiais, poderia a Câmara Alta legislar sobre matéria financeira...

O Sr. Silvestre Péricles, Relator da Comissão de Constituição e Justiça, referindo-se à questão jurídica e constitucional, manteve o princípio do primitivo pronunciamento. As demais Comissões não se opuseram ao substitutivo que, em votação, foi aprovado com prejuízo do projeto.

Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado nº 104/63 tomou o número 1.059/63 e foi lido na sessão ordinária de 2 de outubro de 1963. Em virtude do artigo 5º do Ato Institucional, foi arquivado a 11 de setembro de 1964. Este fato privou-nos do desfecho que talvez solucionasse a questão da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da medida tomada pelo Senado Federal, mas aqui registramos, num apanhado sintético, todos os elementos que porventura possam um dia ser utilizados para a exata compreensão do papel do Senado face a calamidade pública. (15)

SUBSÍDIOS AO ESTUDO

I — PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 117/49

Aprova o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00, de que tratam os Decretos nºs 26.067 e 26.087, respectivamente, de 22 e 28 de dezembro de 1948, e autoriza a abertura de créditos especiais, no total de Cr\$ 76.500.000,00 para os fins que especifica: aplicação na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

As Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, com duas emendas, em 29-4-49. O Senador Levindo Coelho, em Requerimento nº 70/49, solicita urgência

para a discussão e votação do projeto. Em 23-5, após falar o Senador Arthur Santos, o Senador Levindo Coelho solicita a retirada do mesmo requerimento, no que é aten-

(15) Para maiores esclarecimentos sobre "O Senado e a Iniciativa de Projeto sobre Matéria Financeira", consulte-se o trabalho com este nome, da autoria de Paulo de Figueiredo, publicado no n.º I da Revista de Informação Legislativa".

dido pelo Sr. Presidente. O Parecer n.º 502/49 opina pela inconstitucionalidade do art. 4º, sendo Relator o Senador Olavo Oliveira. Apresenta voto em separado o Senador Arthur Santos. Em 6-6, após falarem os Senadores Arthur Santos e Apolônio Salles, pela ordem, e, encaminhando a votação, os Senadores Arthur Santos, Apolônio Salles e Ivo d'Aquino, é aprovado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça opinando pela inconstitucionalidade do artigo 4º. O projeto volta à Comissão de Constituição e Justiça para que esta se pronuncie sobre duas emendas que não tiveram parecer e em seguida vai à Comissão de Finanças. O Senador Levindo Coelho, em Requerimento número 91/49, solicita urgência para a discussão e o Senador Ivo d'Aquino, em Requerimento nº 92/49, solicita seja feita a votação de artigo por artigo. O Senador Olavo de Oliveira emite parecer pela Comissão de Constituição e Justiça, favorável, sob o número 565/49, e o Senador Ivo d'Aquino emite parecer, em nome da Comissão de Finanças, opinando pela rejeição dos arts. 10 e 11. A votação é feita nos termos do Requerimento nº 92/49, sendo aprovadas três emendas e rejeitada uma. O projeto é aprovado artigo por artigo, exceto os de números 10 e 11, sendo remetido à Comissão de Redação de Leis, que lhe dá redação final em Parecer nº 568/49. Aprovado, é remetido à Câmara, que aprova as emendas do Senado, remetendo o projeto à sanção. A Presidência da República devolve os autógrafos do projeto, que o Chefe da Nação deixou de sancionar dentro do decênio. A promulgação é feita pelo Presidente do Senado.

Lei nº 839, de 29-9-49 — D.O. — 3-10-49.

PARECER
Nº 502, de 1949

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 117, de 1949. — Relator: Senador Olavo Oliveira.

A Comissão de Constituição e Justiça, considerando rigorosa a interpretação dada pelo ilustre Relator, Senador Arthur Santos, ao texto constitucional sobre calamidade pública, entende ser um poder implícito do Congresso Nacional legislar a respeito, na forma do Projeto nº 117, de 1949, e das emendas dos Senadores Olavo Oliveira e Dario Cardoso, apresentadas na Comissão, por cuja constitucionalidade se pronuncia, devendo o mérito ser apreciado pelas de-

mais comissões competentes, menos no órgão referido no art. 4º do projeto, que unânimemente reputa inconstitucional.

Sala Rui Barbosa, em 27 de maio de 1949 — Waldemar Pedrosa, Vice-Presidente — Olavo Oliveira, Relator — Lúcio Corrêa — Francisco Gallotti — Vergniaud Wanderley — Joaquim Pires — Arthur Santos, vencido de acôrdo com o seu voto em separado — Aloysio de Carvalho.

EMENDA Nº 3

Ao art. 2º

Em lugar de Cr\$ 63.000.000,00, diga-se Cr\$ 66.000.000,00 — e acrescente-se no final da letra *a*, depois das palavras — Estado de Pernambuco — o seguinte — "Cr\$ 2.000.000,00 no amparo à população do Município de Maranguape e Cr\$ 1.000.000,00 na assistência aos habitantes do Município de Fortaleza, ambas do Estado do Ceará."

Justificação

Essas populações, dos aludidos Municípios do Ceará, foram vítimas, no comêço do mês, de uma tromba-d'água, que destruiu a agricultura, em grande parte, no Município de Maranguape, e derrubou mais de duzentas casas no Município de Fortaleza.

A pobreza de ambos os Municípios está sofrendo grandes privações e merece igualmente ser amparada, o que sucederá, mais rápida e eficazmente, com a presente emenda do que com o art. 2º do projeto a respeito apresentado, o qual, em tempo, ficará sem efeito.

Sala das Comissões, em 27 de maio de 1949. — Olavo Oliveira — Etevlino Lins — Lucio Corrêa — Joaquim Pires — Augusto Meira — Aloysio de Carvalho — Vergniaud Wanderley — Francisco Gallotti.

EMENDA Nº 4

Inclua-se onde convier:

Art. — Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, por conta do crédito constante da presente Lei, uma gratificação especial aos funcionários que integraram a Missão Médica do Ministério da Educação e Saúde, encarregada de prestar socorros às populações atingidas pelas enchentes.

Parágrafo único — A gratificação será no mínimo de metade dos vencimentos mensais para os funcionários que trabalharam até quinze dias na Missão e do total dos mesmos vencimentos para os que estiveram em atividades por mais tempo.

Justificação

A concessão que se pretende com a presente emenda é altamente justa, por isso que, em verdade, a Missão Médica, a que ela se refere, prestou relevantes serviços às populações vitimadas pelas enchentes, realizando notável e eficiente trabalho, não só de assistência médica e social, como de profilaxia contra doenças transmissíveis.

Os funcionários que a integraram — sanitaristas, médicos, clínicos, puericultores, enfermeiras, funcionários administrativos — se excederam em dedicação.

Trabalhando sem cessar, de manhã à noite, ultrapassando de muito o horário regimental de trabalho, em determinadas ocasiões até altas horas, com risco de saúde e, às vêzes, de vida, mal alojados, sem conforto, alimentação precária, sempre prontos a atender a todos, desenvolvendo intensa atividade, evitaram que a grande e lamentável catástrofe se sucedesse a surgimento de doenças transmissíveis, que, em tais ocasiões, encontram meio favorável e propício à sua incidência e propagação em forma epidêmica. Sobre ter evitado que tal se verificasse, prestou socorros médicos eficientes a toda população da zona atingida pelas enchentes.

O que foi o trabalho realizado pela Missão Médica de que estamos tratando, diz-nos o noticiário do próprio Ministério da Educação e Saúde, publicado, também, pelas radioemissoras locais, no qual aquêle foi, muito justamente, pôsto em relêvo. Pretendendo premiar aos dedicados funcionários que da mesma Missão fizeram parte, o Dr. Diretor do Departamento Nacional de Saúde sugeriu, em exposição ao Exm^o Sr. Ministro da Educação e Saúde, a concessão de uma gratificação aos mesmos, a qual, longe de ser uma benemerência, é, por assim dizer, um direito de ditos funcionários.

Entretanto, a legislação vigente sobre o assunto fixa limites que, a serem atendidos, a gratificação concedida seria irrisória e não corresponderia de nenhum modo ao serviço realmente prestado, seja pelas atividades exigidas, seja pelos resultados obtidos, seja, ainda, pelo número de horas, e mais, de trabalho extraordinário, o qual excedeu de muito aos aludidos limites, por imperativo indeclinável do próprio trabalho em execução.

Acresce que, em virtude de se tratar de acontecimento inesperado, cujas consequências calamitosas exigiam ação pronta, urgente, imediata, sem o que qualquer trabalho seria em pura perda, não foi possível se proceder à organização da Missão das medidas prévias exigidas pela citada legis-

lação vigente, a qual visa a atender casos tranqüilos de necessidade antecipadamente estudada, o que não se poderia admitir para o caso em tela, absolutamente imprevisto.

Isto pôsto, justifica-se plenamente a presente emenda, que visa a premiar funcionários dedicados, que, com sacrifício, denôdo, devotamento, atenderam ao chamamento para socorrer às populações vítimas da catástrofe que, assolando parte do Estado de Minas Gerais, fazendo cair sobre o mesmo a dor e o luto, tocou fundamente todo o País.

Sala das Comissões, em 23 de maio de 1949. — Dario Cardoso.

VOTO EM SEPARADO DO SR. SENADOR ARTHUR SANTOS

I. A Câmara dos Deputados votou um projeto de lei aprovando o Decreto n^o ... 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de n^o 26.087, de 28 do mesmo mês, que abriu o crédito extraordinário de ... Cr\$ 10.000.000,00 para assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações das bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas e Rio de Janeiro, e autorizando o Poder Executivo a abrir créditos especiais até o total de Cr\$ 63.000.000,00, para aplicação diversa.

O projeto é um mosaico. Atende não só às regiões do São Francisco, atingidas pelas enchentes, como às populações ribeirinhas de rios existentes nos Estados de Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Alagoas, Sergipe e Santa Catarina. E incorpora, em seu texto, o auxílio que o Senado votou para os Municípios de Tubarão e Urussanga, neste último Estado, além de outros auxílios às populações de dois Municípios, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, atingidas pelo granizo, caído em 1948.

Parece que o dilúvio desabou sobre o Brasil, já que as verbas se destinam a dez Estados da Federação. Pena que a iniciativa houvesse esquecido as populações do Sul do Brasil sacrificadas pelas geadas e as do extremo norte, pelas chuvas!...

O projeto cria um órgão destinado a verificar os prejuízos e distribuir os créditos respectivos, estabelecendo o respectivo processo de financiamento. E suspende o vencimento de obrigações civis e comerciais a que estejam sujeitos os habitantes das regiões atingidas pelas calamidades de que trata esta lei e a exigibilidade das referidas obrigações, que passarão a vencer os juros de 7% ao ano.

II. Dentro do pacto federativo, é dever da União prestar socorros aos Estados em caso de calamidade pública.

Tornou-se clássica em nosso Direito Administrativo a definição de *calamidade pública* feita pelo insigne Amaro Cavalcanti quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores de Estados em 22 de março de 1897:

“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das sécas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, susceptível de grande expansão endêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios usados de profilaxia usual.

“Atentos os limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e a própria acepção dos dois vocábulos — continua o ilustre constitucionalista —, para ter lugar a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em alguns dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim, pode assumir êsse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se der em Estado que disponha de poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar-se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.”

E conclui:

“Torna-se, pois, preciso que *préviamente demonstre* o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço for de natureza municipal, *todas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.*”

Interpretando o preceito constitucional da carta de 1946, o douto Senhor Carlos Maximiliano, depois de acentuar que os socorros, em casos tais, competem precipuamente aos Estados e só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, é que intervém, benfazejo, o Governo Federal, declara expressamente que

são razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular, pois a União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém, em termos, verificadas certas condições.

Essa é a nossa tradição constitucional.

III. Na espécie, se fôr uma calamidade pública, as inundações do Rio São Francisco, no Estado de Minas Gerais, no exato conceito da expressão, outras inundações, nas bacias dos rios referidos no art. 1º, letra a, do projeto, não assumiram as proporções de um flagelo com aquelas características. Menos, ainda, o granizo com que foram atingidos os dois Municípios a que se pretende beneficiar com auxílio.

Óbvio que se tôdas as conseqüências de fenômenos naturais — enchentes, chuvas, granizo, geadas, vendavais — exigissem proteção da União, ela se tornaria seguradora de tais acontecimentos e não haveria recursos financeiros que bastassem para o cumprimento de suas obrigações. Além da existência do evento danoso é preciso que êle assuma proporções de calamidade pública, para que se dê a hipótese Constitucional.

E não só. Necessário que o Estado demonstre terem-se exaurido os seus recursos nas providências que a situação exigia.

O subconsciente do legislador foi traído em vários pontos do projeto, atribuindo recursos para auxílio da União a Municípios e assistência e amparo às populações. Ao revés, o mandamento constitucional impõe à União o dever de prestar socorro aos Estados, em caso de calamidade pública.

Acresce que os Estados não invocaram o socorro da União. Nada reclamaram, nem pediram, menos provaram a falta de meios para debelar o mal, em vista da insuficiência de suas reservas financeiras.

No que se refere aos danos causados pelas enchentes na Zona da Mata, em Minas Gerais, a documentação junta convence, exaustivamente, de que o ocorrido naquela região foi uma calamidade pública cujas conseqüências não podem ser atendidas pelo Governo estadual.

IV. Para melhor demonstrar que não se trata de socorros prestados aos Estados em virtude de calamidade pública, mas de auxílios às populações de vários Municípios e às suas administrações para obras de interesse coletivo, vale assinalar que o projeto cria um órgão para discipliná-los, perante o qual os interessados deverão apresentar reclamações que julguem úteis à defesa de

seus direitos. Além disso estabelece instância de processo e julgamento, inclusive apelação das decisões da Comissão Central para o Presidente da República.

A iniciativa choca-se, porém, com o mandamento constitucional. Dispõe a Lei Maior, no seu art. 18, § 2º, que os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública.

Assim sendo, a função supletiva da União é de prestar socorros aos Estados, vítimas de calamidade pública. Aos Estados, e não aos indivíduos, aos interessados, aos administradores municipais.

V. A proposição cria, além de seus vícios de inconstitucionalidade, um mau precedente. Suspender o vencimento de obrigações civis e comerciais a que estejam sujeitos os habitantes das regiões que se dizem assoladas, e a sua exigibilidade, é providência cujos danos à economia nacional, perturbando o ritmo normal dos negócios e transações comerciais, não se faz mister acentuar.

Maior absurdo, *data venia*, é a fixação de juros em 7% ao ano, nos contratos existentes e naqueles já ajuizados, pelo simples fato de a obrigação ser exigível nas regiões referidas no projeto.

Seria, talvez, defensável, em outros termos, um auxílio da União aos Municípios de Itajaí ou Urussanga, no Estado de Santa Catarina; ou aos Municípios de Volta Grande, no Estado do Rio, ou Colatina, no Estado do Espírito Santo. Mas, suspender, nesses territórios, a exigibilidade de obrigações e reduzir os juros de contratos, solenemente assinados, é anomalia que não encontra justificativa.

VI. O projeto, com esses vícios, inclusive o maior deles, não merece aprovação, ressalvada emenda que se destine a socorrer o Estado de Minas Gerais pela calamidade pública, que foram as enchentes da Zona da Mata. — Arthur Santos.

Discussão preliminar (art. 135 do Regimento Interno) do Projeto de Lei da Câmara nº 117, de 1949, que aprova o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00, de que tratam os Decretos números 26.067, e 26.087, respectivamente, de 22 e 28 de dezembro de 1948, e autoriza a abertura de créditos especiais, no total de Cr\$ 76.500.000,00, para fins que menciona (com Parecer nº 502, de 1949, da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade da proposição,

exceto quanto ao seu art. 4º que unanimemente considera inconstitucional, tendo voto em separado do Senador Arthur Santos).

O SR. APOLONIO SALLES (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, queria chamar a atenção de V. Exª para o fato de que na publicação do avulso figure o Projeto nº 117, de 1948, e o Senado terá que votar projeto de lei de 1949. Há dificuldade de se votar o artigo 4º, porque não está publicado.

O Sr. Ivo d'Aquino — Há realmente confusão.

O SR. APOLONIO SALLES — Era apenas isso o que tinha a dizer.

O SR. PRESIDENTE — V. Exª tem razão: no avulso há um equívoco. No momento, porém, não vamos examinar o projeto, mas, apenas, a inconstitucionalidade do artigo 4º.

O SR. OLAVO OLIVEIRA (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, *data venia*, pondero a V. Exª que o projeto na Comissão de Constituição e Justiça mereceu a increpação de inconstitucional, na sua totalidade, por parte do nosso douto colega, Senador Arthur Santos. Posta a tese em discussão e votação, vingou, por maioria de votos, o princípio contrário, isto é, o de que o projeto era constitucional, menos o artigo 4º.

Assim, pois, Sr. Presidente, parece-me que a discussão e votação deverá girar em torno do parecer, que tem dupla face: a que considera constitucionais todos os artigos do projeto, com exceção do 4º; e a que o fulmina com o vício de inconstitucional.

Devo acrescentar que, no início da sessão, procurei o Presidente dos nossos trabalhos — no momento, o Sr. Nereu Ramos — e expendi estas considerações. S. Exª aceitou o ponto de vista de que a discussão e votação seriam do parecer, para facilidade do encaminhamento da matéria.

São estas, Sr. Presidente, as considerações que, respeitosamente, submeto a Vossa Excelência.

O SR. PRESIDENTE — É justamente o parecer da Comissão que está em discussão.

O SR. ARTHUR SANTOS (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, parece-me que a solução proposta pelo eminente Senador Olavo Oliveira é exata. Fui relator na Comissão de Constituição e Justiça e meu parecer concidia pela inconstitucionalidade do projeto. A Comissão, entretanto, não aprovou o meu trabalho, porque julgou inconstitucional apenas o art. 4º. Assim, se o Senado

aprovar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o projeto será julgado constitucional, menos quanto ao art. 4º; se, porém, aprovar meu parecer, será o projeto julgado inteiramente inconstitucional. Portanto, procede a sugestão feita pelo eminente Senador Olavo Oliveira.

Penso, portanto, que deve ser submetido a discussão e votação o parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

O SR. APOLÔNIO SALLES *(Pela ordem)* — Sr. Presidente, há pouco, fiz objeção no sentido de que fora publicado o Projeto de Lei nº 117, de 1948, em vez do Projeto número 117, de 1949. Como V. Exª houve por bem mandar distribuir novo avulso, que corrige o erro, retiro minha objeção.

O SR. PRESIDENTE — Era meu intuito fazer a V. Exª apêlo neste sentido.

O SR. APOLÔNIO SALLES — Corrigida a falha, considero suficientes os elementos para que possamos votar.

O SR. PRESIDENTE — Perfeitamente.

Ninguém mais pedindo a palavra, vou encerrar a discussão *(Pausa)*.

Está encerrada.

Em votação o parecer.

O SR. ARTHUR SANTOS ⁽¹⁶⁾ *(Para encaminhar a votação)* — Sr. Presidente, por se tratar de matéria da maior relevância, quero firmar o ponto de vista em que me coloquei para considerar o projeto inconstitucional.

O Sr. Ivo D'Aquino — O projeto ou o art. 4º?

O SR. ARTHUR SANTOS — O projeto. Meu parecer considerou todo o projeto inconstitucional.

Disse eu naquela ocasião:

“A Câmara dos Deputados votou um projeto de lei aprovando o Decreto nº 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de nº 26.087, de 28 do mesmo mês, que abriu o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00 para assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações das bacias dos Rios Pardo, Pirapetanga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas e Rio de Janeiro, e autorizando o Poder Executivo a abrir créditos especiais até o total de Cr\$ 63.000.000,00 para aplicação diversa.”

O projeto é um mosaico. Atende não só às regiões assoladas pelas enchentes na Zona da Mata, como a onze Estados da Federação, adiantando auxílios às populações que se dizem atingidas por fenômenos naturais ocorridos naquelas regiões.

Penso, Sr. Presidente, que o dispositivo da Constituição Federal tem sentido diverso. A nossa Lei Maior, no artigo 18, § 2º, dispõe que os Estados proverão às necessidades de seu Governo e de sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública.

Nessas condições, não basta a simples ocorrência de fenômenos naturais para dar lugar ao auxílio supletivo da União. É necessário que o fenômeno natural — chuva, vendaval, inundação, moléstias, granizo, geadas etc. — assumam tal aspecto de calamidade pública, que exija o socorro da União, principalmente depois de provado que o Estado, com suas rendas normais, com os recursos financeiros do seu orçamento, está impossibilitado de fazer frente às despesas decorrentes com o flagelo.

Além disso, Sr. Presidente, sustentei a exigência de haver solicitação de auxílio da União, por parte do Governo do Estado, como também a sua confissão de incapacidade para atender às populações assoladas e ressarcir, assim, os prejuízos ocasionados pela calamidade, dada a exigibilidade de recursos orçamentários.

Vali-me de uma definição, hoje clássica em direito administrativo brasileiro e dada pelo insigne Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores dos Estados, em 22 de março de 1897: dizia o grande constitucionalista brasileiro que:

“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, suscetível de grande expansão endêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios usados de profilaxia usual.”

(16) Publicado no DCN de 8-6-49, pág. 4.779, 3.ª col.

Acrescentava, ainda, o ilustre Amaro Cavalcanti:

"Torna-se, pois, preciso, que previamente demonstre o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal."

Carlos Maximiliano, interpretando o dispositivo da Carta de 1946, adere às considerações de Amaro Cavalcanti, afirmando que os socorros, em casos de calamidade pública, competem precipuamente aos Estados e só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, é que intervém, benfazejo, o Governo Federal.

Ora, no caso do projeto, onde o crédito pleiteado ascende a quase cem milhões de cruzeiros, trata-se de auxílio às populações de 11 Estados da Federação, uns atingidos por inundações em vales de rios, e outros por acidentes de menor monta. A maior parte do recurso pretendido, porém, visa a atender a obras públicas nos Estados referidos no projeto.

A proposição oriunda da Câmara dos Deputados cria um órgão central, no Rio de Janeiro, onde os interessados devem comparecer para provar os prejuízos sofridos, solicitando-lhe os auxílios correspondentes, a título de indenização. Das decisões proferidas por êsse órgão cabe, ainda, recurso para o Presidente da República.

Ora, Sr. Presidente, o dispositivo da Constituição Federal, na espécie do art. 18, § 2º, declara que os Estados proverão às necessidades do seu governo e de sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorros em caso de calamidade pública.

Nestas condições, na ocorrência de calamidade pública, a União estará obrigada a prestar socorros diretamente aos Estados e êstes, então, os distribuirão pelas populações ou zonas infestadas de acôrdo com as sollicitações locais e atendendo aos danos e prejuízos sofridos.

Pretender, porém, que o auxílio da União, em caso de calamidade pública, fique a cargo de um órgão central, situado no Rio de Janeiro, que atenderá diretamente cada prejudicado de per si, é instituir providência de maneira contrária ao andamento constitucional.

A Comissão de Constituição e Justiça não me acompanhou na primeira parte. Julgou o projeto constitucional, não acolhendo o primeiro motivo por mim arguido, que era o da necessidade da sollicitação, por parte do Estado e da prova de sua impossibilidade em atender às populações assoladas pela calamidade pública com os recursos orçamentários da sua própria administração.

Quanto à segunda parte, porém, a Comissão de Constituição e Justiça houve por bem aderir ao meu ponto de vista.

No caso, Sr. Presidente, o assunto merece estudo acurado do Senado, porque, se é verdade que as enchentes da Zona da Mata, em Minas Gerais, assumiram aspecto de calamidade pública; se é verdade que as chuvas que desabaram sobre o Estado de Alagoas assumiram o mesmo aspecto — tanto assim que os respectivos governos sollicitaram auxílio da União e provaram que, com os recursos orçamentários próprios, estão impossibilitados de atender aos prejuízos e às providências necessárias para fazer frente aos danos ocorridos —, o mesmo não se dá nos outros Estados referidos no projeto, vítimas de simples acidentes de discutível gravidade.

Se continuarmos com a tese de que a União é seguradora dos fenômenos naturais, tais como enchentes, chuvas, granizo, geadas, então não haverá orçamento capaz de atender às despesas decorrentes de tais eventos, normais e periódicos.

O meu Estado é, anualmente, atingido pelas geadas que causam graves prejuízos às populações. Num sentido geral, num sentido lato, elas representam uma calamidade para o Estado, mas se a União fôr, anualmente, socorrer o Paraná atingido pelas geadas e os outros Estados, vítimas de endemias, de enchentes dos rios, ou de chuvas de maior ou menor intensidade, os orçamentos federais serão exauridos em semelhantes auxílios e suas verbas não bastarão para outras finalidades.

O Sr. Roberto Glasser — Corroborando o argumento de V. Exª, devo dizer que as geadas devastam, totalmente, as pastagens e as plantações do nosso Estado.

O Sr. Lúcio Corrêa — Aliás, são três os Estados atingidos por êsse fenômeno.

O Sr. Ivo d'Aquino — A geada, em tempo normal, é até benéfica.

O Sr. Cícero Vasconcelos — Folgo em ver que V. Exª reconhece a justiça do apêlo de Alagoas. As despesas com a reparação dos danos causados pelas enchentes, no meu

Estado, talvez subam a cinqüenta milhões de cruzeiros, o que quase esgotaria a dotação orçamentária, caso tivesse de ser exclusivamente do Estado.

O SR. ARTHUR SANTOS — Senhor Presidente, de acôrdo com a letra e o espírito do preceito constitucional, entendo necessário, em tais casos: primeiro, que haja solicitação do govêrno do Estado; segundo, que os govêrnos estaduais mostrem, no seu apêlo, que os recursos orçamentários respectivos são insuficientes para atender aos prejuízos sofridos; terceiro, que os fenômenos naturais tenham assumido aspecto de verdadeira calamidade pública.

Ora, o que me impressionou no projeto foi o fato de ter nascido de uma providência da Câmara dos Deputados, para atender aos prejuízos sofridos pela Zona da Mata, no Estado de Minas Gerais, incontestavelmente assolada por calamidade pública. Como justificativa existem documentos demonstrando os danos incalculáveis infringidos à economia dêsse grande Estado da Federação em virtude do flagelo que passou. A proposição, porém, foram enxertadas inúmeras. Uma, mandando construir ponte, em certo Estado; outra, para atender à reconstrução de estrada de rodagem; outra, para cobrir prejuízo contra certa chuva de pedra; outra, para indenizar os prejudicados com a enchente de um rio. Em resumo: auxílios vultosos a onze Estados da Federação.

Fiquel, assim, quase na obrigação moral, como representante do Estado do Paraná, de apresentar emenda mandando indenizar as suas populações assoladas pelas geadas que lhes devastaram a plantação cerealífera, com sérios prejuízos à sua economia.

Ao revés, devemos dar interpretação exata ao preceito constitucional, de acôrdo com a tradição do Direito Constitucional Brasileiro. Calamidade pública tem sentido próprio. É preciso verificar a extensão do fenômeno natural, isto é, se os vendavais, as inundações, as geadas assumiram proporções de tal gravidade, que os recursos do Estado não possam atender aos danos ocorridos naquela região. Para que o auxílio seja concedido, devem os govêrnos estaduais reclamar o auxílio da União, indicando de forma positiva os prejuízos sofridos pelas respectivas populações e os danos causados pelo flagelo.

Criar um órgão, como prevê o projeto, perante o qual os interessados pleiteiem indenização, é desvirtuar o preceito da Constituição, que declara caber aos Estados pro-

ver às necessidades da sua administração, devendo a União socorrer-lhes em caso de calamidade pública. Tais auxílios, portanto, devem ser prestados aos Estados e não aos indivíduos; ao Estado, não aos flagelados. Evidentemente não é possível criar, no Rio de Janeiro, uma instância administrativa, perante a qual pobres indivíduos, pobres lavradores, pobres brasileiros, residentes no *hinterland*, tenham de comparecer, representados por advogados, para pleitear o pagamento de prejuízos. O socorro deve ser concedido pela União aos Estados, cujos govêrnos distribuirão os auxílios às populações flageladas da maneira que julgarem mais conveniente. Para isso, porém, é preciso: primeiro, que haja solicitação do Estado a braços com um flagelo; segundo, que haja provas de que os recursos ordinários do Estado foram insuficientes para atender os prejuízos causados.

O Sr. Atilio Vivacqua — O Senado já se manifestou a respeito da interpretação do dispositivo constitucional quanto à prestação de socorros aos Estados, entendendo que também cabe aos Municípios. Foi essa também a opinião que sustentei. Aproveitando as considerações do nobre orador, desejo assinalar a falta que nos está fazendo o instituto de seguro agrário. Seria a fórmula pela qual os lavradores poderiam ser socorridos e garantidos contra êsses fenômenos.

O SR. ARTHUR SANTOS — Senhor Presidente, o projeto que se refere a onze Estados da Federação estabelece em todos êles moratória para pagamento dos contratos e, o que é mais grave ainda, manda reduzir para 7% os juros de obrigações solenemente assumidas nas zonas compreendidas pelo projeto. Estamos diante de proposição, essa sim, verdadeiramente calamitosa pelas conseqüências das providências que sugere e pela sua repercussão danosa ao ritmo normal das transações comerciais.

Sr. Presidente, o projeto, êste sim, é que me parece uma calamidade pública.

Essa proposição, em síntese, concede auxílio financeiro no valor de cem milhões de cruzeiros, para onze Estados da Federação, e, além disso, estabelece moratória e reduz juros de obrigações solenemente contraídas em seus respectivos territórios.

O Sr. Ivo d'Aquino — Estou inteiramente de acôrdo com V. Ex^a em relação ao artigo 4º e ao que se refere à moratória, não por motivo de inconstitucionalidade, mas porque me parecem altamente inconvenientes. Desejo apenas pedir

a atenção de V. Ex.^a para a parte referente a Santa Catarina. Apresentei, aqui, projeto que foi aprovado pelo Senado, e, como representante desse Estado, ofereci documentos completos recebidos dos Municípios assolados pela calamidade e do próprio governo do Estado. A Câmara dos Deputados rejeitou o projeto e resolveu, depois, incluir a respectiva matéria em proposição atualmente em trânsito nesta Casa. Nêle estão contidas várias irregularidades, inclusive a de nomear uma Comissão inteiramente desnecessária, visto haver ministérios com atribuições perfeitamente constitucionais para disciplinar e fiscalizar a aplicação desse dinheiro que, como V. Ex.^a afirmou, poderá ser feita pelo governo de cada Estado. Outro grande defeito do projeto é estabelecer que os auxílios sejam distribuídos *per capita*, quando é manifesta a impossibilidade de se verificar, individualmente, quais os atingidos. Em face disso, só há um meio de agir: incumbir os Estados ou Municípios de suprirem indiretamente às necessidades das populações assoladas, com obras públicas que remedeiam, de qualquer forma, os prejuízos. Esta, a minha opinião.

O SR. ARTHUR SANTOS — Agradeço o aparte de V. Ex.^a e sinto-me satisfeito por verificar que estamos quase de acôrdo.

O Sr. Ivo d'Aquino — Não inteiramente.

O SR. ARTHUR SANTOS — Lamento que V. Ex.^a declare apenas *inconveniente* a criação de um órgão especial, no Rio de Janeiro, quando êle é inconstitucional, visto a Carta Magna declarar, no art. 18, § 2º, que incumbe aos Estados prover às necessidades do seu governo e administração, devendo a União prestar-lhes socorros apenas em caso de calamidade pública. É o que ressalta do dispositivo da lei fundamental.

Criar, no Rio de Janeiro, um órgão central, com caráter de instância, perante o qual devam os interessados postular, impetrando indenizações pelos prejuízos sofridos, não é apenas inconveniência, mas inconstitucionalidade. Os socorros, em tais casos, sempre foram prestados aos Estados que os solicitavam à União, porém mediante prévia alegação de que, com os recursos naturais, os recursos próprios de sua administração estavam impossibilitados de fazer frente aos prejuízos consequentes da calamidade pública.

O Sr. Ivo d'Aquino — Estamos de acôrdo quanto à rejeição do art. 4º.

O SR. ARTHUR SANTOS — Ressalvado o caso da Zona da Mata, em Minas Gerais,

onde a demonstração dos prejuízos sofridos é exaustiva, o projeto é inconstitucional. O Governo do Estado de Minas enviou peritos às zonas assoladas para fazerem levantamentos, constatando, assim, a extensão do flagelo, a enormidade dos danos, o vulto dos prejuízos sofridos pela propriedade pública e privada.

O Sr. Ivo d'Aquino — Em Santa Catarina o caso não foi de calamidade pública e notória?

O SR. ARTHUR SANTOS — Perdão! Peço a V. Ex.^a permissão para concluir meu pensamento.

Não cheguei, porém, a convencer-me da existência de situação semelhante em outros Estados, mencionados no projeto. Não houve apêlo dos governadores estaduais, nem prova de que os orçamentos estaduais eram insuficientes para os pretendidos auxílios.

Aí está a linha divisória entre a interpretação a que cheguei e a dos Ilustres membros da Comissão de Constituição e Justiça.

O Sr. Lúcio Corrêa — Neste ponto discordo de V. Ex.^a.

O SR. ARTHUR SANTOS — É indispensável a prova de que os Estados não dispõem de recursos e de rendas próprias suficientes para arcarem com as despesas decorrentes dos fenômenos naturais. O dever imposto à União é meramente supletivo.

O Sr. Ivo d'Aquino — Nenhum governo conseguiu fazer essa prova.

O SR. ARTHUR SANTOS — Como não? Em Minas Gerais há constatação positiva de que seus recursos orçamentários normais são insuficientes à cobertura dos prejuízos.

O Sr. Ivo d'Aquino — Nenhum conseguiu fazer essa prova, repito.

O Sr. Lúcio Corrêa — Concordo com V. Ex.^a: nenhuma entidade federativa conseguiu provar semelhante necessidade.

O SR. ARTHUR SANTOS — Por que afirma V. Ex.^a que nenhum Estado documentou tal pedido?

O Sr. Lúcio Corrêa — Porque nenhum possui, de fato, recursos suficientes para enfrentar calamidades deste vulto.

O SR. ARTHUR SANTOS — Desejo que me esclareçam. A meu ver, no Estado que V. Ex.^a representa, os prejuízos sofridos pelos Municípios de Urussanga e Tubarão não se elevaram a ponto de sacrificarem as rendas orçamentárias catarinenses.

Por outro lado, os danos experimentados por Goiás, por exemplo, numa ponte a ser reconstruída — que, pela emenda, custará quatrocentos mil cruzeiros —, provam a saciedade que tal verba pode ser cumprida com receita normal do Estado.

Se Pernambuco, para argumentar, pede um auxílio de quinhentos mil cruzeiros para a construção de outra ponte, não evidência que, com suas rendas normais, pode custeá-las?

Que Federação, pois, é esta pela qual tanto trabalhamos no sentido de dar aos Estados plena autonomia, *direção própria daquilo que é próprio*, se as unidades federadas são incapazes de prover à sua administração?

Que Federação é esta onde a simples queda de uma ponte, no valor de trezentos, quatrocentos ou quinhentos mil cruzeiros; onde uma geada ou chuva de pedras impossibilita uma de suas unidades de atender às exigências de seu governo, forçando-a a recorrer ao auxílio da União?

Tais Estados confessam assim publicamente não possuírem os requisitos configurados no instituto da autonomia e não podem gozar, portanto, da amplitude dos poderes nêles compreendidos.

Diz a Constituição, de maneira clara, concludente, peremptória, irrefutável, que cabe aos Estados prover às necessidades de sua administração, devendo a União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública. É, portanto, indispensável que exista a calamidade pública e a concomitante prova de que, com as rendas normais, não pode o governo estadual fazer frente aos prejuízos ocorridos.

A União cabe atender aos serviços nacionais de sua agricultura, transporte, financiamento da produção, educação e saneamento, acervo de tal monta que não pode, de modo algum, enfraquecer-se com liberalidades fragmentárias, idênticas às do projeto em discussão, relativas não só à administração estadual como à municipal.

Estamos, Sr. Presidente, diante de uma realidade.

Estes fenômenos naturais repetem-se no Brasil com caráter incontestável de calamidade pública. É preciso separar o joio do trigo; há casos de calamidade pública — é certo. Mas, em regra, o que se objetiva são as concessões de favores, em dinheiro, à custa do erário federal.

A própria consciência do legislador foi traída quando falou em auxílio prestado às

populações; e traída, mais uma vez, quando dispôs que os interessados devem recorrer, não ao Estado, mas a um órgão central, criado no Rio de Janeiro, fazendo prova dos prejuízos que sofreram.

Não é este o sentido da Constituição brasileira.

O que o Estado federado pode exigir é a contribuição supletiva da União, em casos de calamidade pública, invocando, então, a solidariedade nacional de todos em favor do Estado-membro, a braços com um flagelo cujas conseqüências não pode atender com os recursos da sua administração.

Eis as razões por que me declarei contra o projeto, no seu aspecto constitucional e na sua improcedência.

O Sr. Lúcio Corrêa — No entanto, Vossa Excelência concedeu auxílio ao Estado de Minas Gerais, quando a finalidade é a mesma.

O SR. ARTHUR SANTOS — Já deixei clara essa parte no meu discurso; no entanto, se V. Ex^a faz questão, declaro novamente que só aceitei a concessão do auxílio em relação ao Estado de Minas Gerais, porque este fez prova de haver sofrido enormes prejuízos e ter sido flagelado por uma calamidade pública.

O Sr. Lúcio Corrêa — O Estado de Santa Catarina também foi atingido por tremendas enchentes, verdadeira calamidade, conforme é do conhecimento público.

O SR. ARTHUR SANTOS — Eram as palavras que desejava proferir, justificando a rejeição do projeto. (*Muito bem! Muito bem!*)

O SR. OLAVO OLIVEIRA (*Para encaminhar a votação*) Senhor Presidente, como Relator do parecer na Comissão de Constituição e Justiça, assiste-me o dever de falar para encaminhar a votação.

Parece-me que a discussão foi subvertida, saiu do ângulo único a que devia estar adstrita no momento, qual seja o da constitucionalidade ou inconstitucionalidade do projeto, para incidir, volver e entrar no mérito do mesmo, na sua conveniência ou inconveniência, na procedência ou improcedência das medidas nêles alvitradas.

Feita esta observação, vou circunscrever-me, única e exclusivamente, ao que está em discussão: a constitucionalidade ou não do projeto em apreço.

No tocante ao art. 4º, não há discrepância de opinião. Tôda a Comissão de Constituição e Justiça aceitou-lhe a inconsti-

tucionalidade, impressionada, talvez, pelo alto teor da sua inconveniência.

Vamos discutir, agora, a constitucionalidade da parte restante do projeto, tão criticado, tão atacado pelo talentoso douto Senador Arthur Santos.

"Os Estados proverão às necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública."

O preceito já vem da Constituição de 91, em cujo corpo a redação primitiva era "podendo". Por iniciativa e emenda do Deputado Meira Vasconcelos, na Constituição, foi substituída a expressão "podendo" por "devendo". Na Constituição atual a expressão é mais peremptória, mais categórica, mais formal, como que traduzindo a obrigatoriedade da União em socorrer aos Estados no caso de calamidade pública, "cabendo à União prestar-lhes socorros em caso de calamidade pública" — diz o dispositivo constitucional.

Sr. Presidente, onde a lei não distingue, ninguém pode distinguir; onde a lei não prescreve condição, ninguém pode exigir condição alguma. Se o próprio texto constitucional não determinou a exigência da requisição do Governo do Estado para o socorro ao seu povo em caso de calamidade pública, essa condição não pode ser exigida pelos intérpretes da Carta Magna, por mais brilhantes que sejam, como o eminente Senador Arthur Santos. A exigência val além da lei, e só a lei obriga, só a lei sujeita ao respeito os cidadãos e os poderes públicos.

O Sr. Lúcio Corrêa — V. Ex.^a dá licença para um aparte?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Com muito prazer.

O Sr. Lúcio Corrêa — Na Comissão de Constituição e Justiça, quando se discutiu o assunto, expendi minha modesta opinião, porque não sou constitucionalista.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Modéstia do nobre colega.

O Sr. Lúcio Corrêa — Declarei que só os representantes dos Estados, os Senadores, poderiam ser intérpretes das populações, em caso de calamidade pública, e oferecer projeto, cujo auxílio, nêle consubstanciado, aliviasse o desespero dos flagelados.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Agradeço o aparte. V. Ex.^a tem razão. Chegarei lá.

Sr. Presidente, não é só. Provado que o texto constitucional não distinguiu na ca-

lamidade pública para a prestação de socorro, não prescreveu a requisição de parte do respectivo local, deço a demonstrar que o nobre e douto Senador Arthur Santos milita num grande equívoco, no tocante à doutrina da exigência da requisição.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A exigência é para o caso de solução administrativa. O Presidente da República presta auxílio sem interferência do Congresso. No caso em discussão, porém, não há necessidade de pedido do Governo do Estado.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Muito agradeço o aparte do ilustre colega, de total procedência.

O nobre Professor Arthur Santos estribou sua opinião, restritiva na matéria, na circular do grande Amaro Cavalcanti, Ministro de Estado, que sujeita a prestação de socorro público, em caso de calamidade pública, à requisição do Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Muito bem.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Daí S. Ex.^a na incidência de equívoco generalizar a tese.

O Sr. Arthur Santos — Não percebo o equívoco.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Mostrá-lo-ei a V. Ex.^a.

Amaro Cavalcanti regulava a prestação administrativa de socorro público, e não a legislativa.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Apoiado.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — A anuência, que o ilustre representante do Paraná citou, de Carlos Maximiliano, é à prestação de socorro nos termos que acabei de explicar.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex.^a um aparte?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Pois não.

O Sr. Arthur Santos — Reconhece V. Ex.^a que o Poder Executivo só pode prestar auxílio após solicitação do Governo do Estado?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Dentro da tese de V. Ex.^a?

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^a diz que essa interpretação só se refere a este caso: deve, então, concluir que o auxílio apenas pode ser prestado mediante solicitação do governo estadual. Não é, entretanto, o que ocorre. O Presidente da República, nos casos de calamidade pública, pode prestar

auxílio a qualquer Estado, na forma prevista na Constituição de 1946.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Vossa Excelência subverte a sua própria lição, pois manifesta agora opinião completamente diferente.

O Sr. Arthur Santos — Lamento não me haver feito entender. Quero dizer que o Presidente da República não precisa, para abrir o crédito, de nenhuma solicitação; mas, para submeter a abertura de crédito ao conhecimento do Congresso só o pode fazer mediante solicitação do Governo do Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — É o contrário.

O Sr. Arthur Santos — Por que o contrário?

O Sr. Vergniaud Wanderley — Porque só no caso administrativo, o Governador do Estado precisa solicitar.

O Sr. Arthur Santos — Onde leu Vossa Excelência isto? Não é essa a opinião de Amaro Cavalcanti, que, em seus comentários, interpreta artigo idêntico ao da Constituição de 1946.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Para que o Congresso possa abrir crédito, no tocante à iniciativa administrativa, é necessário solicitação do Governo do Estado. Fora deste caso, pode fazê-lo em virtude da lei.

O Sr. Arthur Santos — A lei pode dar crédito sem haver calamidade pública? A Constituição diz que a prestação de serviço só pode ser em caso de calamidade pública. Não é arbitrária.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A lei pode socorrer arbitrariamente.

O Sr. Arthur Santos — Na opinião de Vossa Excelência.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A Constituição não o proíbe.

O Sr. Arthur Santos — A Constituição precisa ser interpretada.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Qual a lei que proíbe à União dar auxílio ao Estado? Nenhuma.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Senhor Presidente, passo agora a documentar o equívoco do nobre e douto colega Prof. Arthur Santos, com as próprias autoridades por S. Ex.^a invocadas: o Ministro Amaro Cavalcanti e o Ministro e constitucionalista Carlos Maximiliano, no n.º 208 do 1.º volume da sua obra "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", depois de citar

a portaria do Ministro Amaro Cavalcanti de que é matéria opinativa e não para obrigar respeito à Constituição, diz:

"Razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular. A União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém em termos, verificadas certas condições. Interpreta-se o art. 18, § 2.º, comparando-lhe a segunda parte com a primeira e com outros artigos, e pondo-se em concordância com a índole do regime. Ora, a higiene em geral, a manutenção dos hospitais, os socorros aos enfermos e necessitados competem precipuamente aos Estados, estavam a cargo das províncias, outrora; só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, intervêm, benfazejo, o Governo Federal.

Este insere, anualmente, na tabela B do Orçamento do Interior, a autorização ao Executivo para abrir crédito suplementar, sem audiência do Legislativo, a fim de prestar socorros públicos aos Estados ou ao Distrito Federal."

Portanto, Sr. Presidente, a disciplina da matéria feita pelo Ministro Amaro Cavalcanti e endossada por Carlos Maximiliano é no tocante à iniciativa administrativa do Governo Federal, para atender aos Estados, no caso de calamidade pública. Não se refere a qualquer procedimento por parte do Poder Legislativo. Sua opinião é ainda mais clara na nota 2, do citado n.º 208, que diz:

"Figuram na tabela B exatamente todas as rubricas referentes a créditos suplementares que o Poder Executivo pode abrir, a qualquer tempo, justificando depois o seu ato perante o Legislativo. Nos casos não mencionados naquela tabela, faz-se mister, para abertura do crédito, a autorização prévia do Congresso, em regra provocada por mensagem especial do Presidente da República."

É o próprio Carlos Maximiliano, interpretando Amaro Cavalcanti, quem diz que o Congresso pode autorizar o socorro independentemente de requisição, independentemente de qualquer pedido ou provocação dos interessados, dentro de seu poder de legislador sobre todas as necessidades públicas, sobretudo aquelas que dizem respeito às conveniências do País. Está, portanto, perfeitamente caracterizada a competência do Congresso Nacional para legislar, em concreto, em cada caso de calamidade pública, de acordo com o próprio Amaro Ca-

valcanti e o grande constitucionalista Carlos Maximiliano; o que prova a evidência, à saciedade, de maneira meridiana, a constitucionalidade do projeto.

Eram estas, Sr. Presidente, as considerações que desejava fazer, como Relator na Comissão de Constituição e Justiça, sobre a matéria. Considero constitucional a proposição.

O SR. IVO D'AQUINO (*Para encaminhar a votação*) Sr. Presidente, sou obrigado a fazer algumas considerações em torno do discurso do ilustre amigo e representante do Paraná, Senador Arthur Santos.

De duas teses de S. Ex.^a discordo. A primeira, concorrente à interpretação do parágrafo 2º do art. 18 da Constituição; e a segunda, quanto à competência dos representantes federais para oferecerem projetos relativos à abertura de crédito, em caso de calamidade pública, independentemente de solicitação dos governos estaduais.

Quando a Constituição, no art. 18, parágrafo 2º, refere-se ao Estado-membro da Federação, quer significar não só o Estado, órgão federativo, como também os seus componentes administrativos.

Na Federação, federados são os Estados-membro; mas, dentro de cada Estado, o regime é unitário. Assim, o Município não está para o Estado na mesma proporção em que este está para a União. Quem tem a personalidade política, a representação federativa é exclusivamente o Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Há quem afirme que também o Município tem personalidade federativa.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^{as} já estão em divergência.

O SR. IVO D'AQUINO — Há quem diga; mas isto não está na Constituição, nem reside na opinião da maioria dos constitucionalistas.

O Sr. Arthur Santos — Já vê V. Ex.^a que lavra dissídio nos arrais *ex adverso*.

O SR. IVO D'AQUINO — Quanto à opinião que, dentro de cada Estado, o regime é unitário, não há divergência. O sistema federativo só funciona em relação à União: não há opinião diferente.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Quero esclarecer meu pensamento. Personalidade jurídica o Município a tem. Não digo seja pessoa de direito público; mas vai a juízo e é passível de obrigações de direito.

O SR. IVO D'AQUINO — V. Ex.^a vai desculpar-me, mas está embaralhando o assunto.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Minha intenção é esclarecer o assunto.

O SR. IVO D'AQUINO — O que disse é que, dentro do sistema federativo, a personalidade política ...

O Sr. Vergniaud Wanderley — V. Ex.^a falou em jurídica.

O SR. IVO D'AQUINO — ... pertence ao Estado. A personalidade administrativa cabe ao Estado e Município.

Partindo desta tese, quando a Constituição se refere a auxílio prestado aos Estados, quer dizer aos Estados-membros da federação compreendidos no seu todo e nas suas partes componentes administrativas. Perguntar-se-á: é inconstitucional lei que autoriza a União a conceder auxílio ao Município?

O Sr. Arthur Santos — É questão doutrinária, mas não adiro inteiramente às considerações de V. Ex.^a. O projeto manda conceder auxílio diretamente aos interessados.

O SR. IVO D'AQUINO — Já dei razão a V. Ex.^a neste ponto e chegarei lá.

A minha pergunta é esta: é inconstitucional o projeto que autoriza a União a conceder auxílio ao Município? Entendo que não.

O Sr. Arthur Santos — Eu entendo que sim.

O SR. IVO D'AQUINO — Por quê?

O Sr. Arthur Santos — Entendo que sim, pelo argumento que Vossa Excelência deu. A unidade política é o Estado, e a Constituição manda dar o auxílio ao Estado.

O SR. IVO D'AQUINO — O meu argumento é exatamente para incluir o Município dentro da personalidade política do Estado. Pergunto: é inconstitucional um projeto que autoriza o Governo Federal a prestar auxílio a uma instituição particular, a uma pessoa jurídica ou natural? Evidentemente não. Votamos todos os dias projetos nesse sentido.

O Sr. Arthur Santos — Não em casos de calamidade pública, com base no artigo 18, § 2º, da Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — É exatamente com base nesse artigo que estou divergindo de V. Ex.^a. V. Ex.^a pode ter razão — e acredito que tenha — é quanto à conveniência. Está mais acorde com as boas normas de técnica política, e até de técnica administrativa, que o auxílio seja dado ao Estado a fim de este prover ao Município nos termos estatuidos pela lei federal. Nesse particular

concordo com V. Ex.^a, mas não irei a ponto de irrogar inconstitucionalidade ao projeto.

Quanto à sua segunda divergência é quanto à afirmação de que, somente por provocação do Governo Estadual e mediante prova cabal da existência da calamidade pública, pode ser apresentado e votado projeto de abertura de crédito para esse fim.

Verá o nobre Senador Arthur Santos que a razão não está do seu lado.

Quem somos nós senão representantes dos Estados? Qual a nossa função no Congresso senão, entre outras, a de representar as necessidades das regiões eleitorais que nos trouxeram ao Parlamento e nos deram o mandato?

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex.^a um aparte? (*Assentimento do orador*). Os deputados não são representantes dos Estados, e sim da Nação. V. Ex.^a não pode fazer declaração dessa natureza. Os deputados são representantes da soberania nacional e não dos Estados. V. Ex.^a não tem razão alguma.

O SR. IVO D'AQUINO — Sendo representante da Nação, no sentido político, somos ao mesmo tempo dos Estados, no sentido eleitoral.

O Sr. Arthur Santos — Mas, a Constituição exige que se auxiliem os Estados, em caso de calamidade pública. Afirmar que os deputados são representantes dos Estados ...

O SR. IVO D'AQUINO — Como quer V. Ex.^a negar aquele direito ao representante federal?

O Sr. Arthur Santos — ... é errônia em matéria constitucional.

O SR. IVO D'AQUINO — Não sei onde está a errônia, quando afirmo uma realidade.

O Sr. Arthur Santos — O deputado é representante da Nação.

O SR. IVO D'AQUINO — Então, com maior razão compete-nos pugnar pelas necessidades dos Estados que representamos. Eleitos por determinadas regiões, por determinado eleitorado, cabe-nos satisfazer às aspirações, às necessidades, aos desejos, às solicitações desse eleitorado que nos elegeu. Diz V. Ex.^a que somos representantes da Nação — e realmente somos. Mas por esse argumento temos de atender não só às necessidades do nosso Estado, como de todos os outros, e então vale mais vigorosamente ainda o argumento de que podemos, perante as Câmaras a que pertencemos, apresentar projetos que irão prestar auxílios e be-

nefícios não só aos Estados que representamos como a qualquer outro.

O Sr. Arthur Santos — Estados, representados pelos seus governos.

O SR. IVO D'AQUINO — Medite V. Ex.^a no seguinte: os créditos extraordinários para atender a calamidades públicas são votados no Congresso com celeridade correspondente ...

O Sr. Arthur Santos — Perfeitamente.

O SR. IVO D'AQUINO — ... aos fins a que se destinam.

O Sr. Arthur Santos — E por isso não podem ser malbaratados.

O SR. IVO D'AQUINO — Por isso, em casos semelhantes ao de Alagoas, não devemos esperar perícias.

O Sr. Arthur Santos — Basta o pedido do Governo. Um auxílio de Cr\$ 400.000,00 não é para atender a calamidade pública; não dá nem para a construção de uma ponte.

O SR. IVO D'AQUINO — Defendo uma tese e V. Ex.^a uma hipótese. E a tese que estou defendendo é a de que podemos, dentro do Senado, como os Deputados, na Câmara, oferecer projetos para abertura de créditos, em se tratando de calamidade pública, independentemente de solicitação dos Governos estaduais.

Quero, agora, referir-me ao caso particular de Santa Catarina. Como o Senado deve estar lembrado, apresentei, firmado também por meus dois ilustres companheiros de bancada, projeto autorizando o Governo Federal a prestar auxílio a dois Municípios catarinenses assolados por inundação. Justifiquei-o amplamente. Mais ainda, perante a Comissão a que pertencço, expliquei o assunto, exibindo telegramas que recebera do governador do Estado e dos Prefeitos daquelas unidades, bem como de grande número de moradores da região, apelando todos no sentido da concessão de auxílio, em consequência da grande calamidade determinada por inesperada enchente do Rio Tubarão.

Ressaltei a procedência do projeto, acentuando que a enchente se dera exatamente em derredor da zona de transporte do carvão. Ficaram prejudicadas estradas de rodagem, pontes, e outras obras de arte, sem as quais era impossível o carregamento normal daquele combustível para os portos de embarque.

Assinalei, ainda, uma circunstância: quem recebe todos os proventos do carvão, atra-

vés de pagamento de impostos e taxas, é a União. A própria Constituição proibe lanchem o Estado ou o Município qualquer tributo sobre o carvão nacional. Justo, portanto, seria, naquela eventualidade, como em outras semelhantes, acudisse a União, não para distribuir auxílio individualmente às populações vitimadas, mas para indiretamente prover-lhes os meios da continuação do transporte dos produtos regionais e, principalmente, do carvão, que é absolutamente necessário à indústria pesada no Brasil.

Solicito a atenção da Casa para outro ponto. O projeto a que me refiro logrou aprovação no Senado, indo à Câmara.

O Sr. Arthur Santos — O projeto foi rejeitado.

O SR. IVO D'AQUINO — Esta o rejeitou, mas incluiu o auxílio, embora em outros termos, no projeto que está, agora, em segunda discussão no Senado.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Pediria a V. Ex^a que aguardasse um pouco.

Ora, tal fato quer dizer que a substância do projeto — auxílio de sete milhões e quinhentos mil cruzeiros — foi aprovada pelo Senado e, também, pela Câmara. Há, neste instante, até verdadeira redundância na aprovação da parte do auxílio referente aos dois Municípios de Santa Catarina.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex^a outro aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Com grande prazer.

O Sr. Arthur Santos — Sabe V. Ex^a, pois lhe falei a respeito — e V. Ex^a, então, discordou de meu ponto de vista —, que eu julgava estar, relativamente ao caso de Santa Catarina, aprovado o auxílio. V. Ex^a, entretanto, aconselhou-me a não levantar a questão, porque a Câmara, incluindo a parte relativa àquele Estado no projeto, subordinou o pagamento ao órgão central. Assim, quem, inicialmente, sustentou estar o projeto aprovado, no tocante aos Municípios catarinenses, fui eu. V. Ex^a — e apelo para a memória do nobre Senador — foi quem me declarou que não devia ventilar o assunto na Comissão de Constituição e Justiça, porque a Câmara havia rejeitado o projeto do Senado e incluído o auxílio aos Municípios daquele Estado em outro projeto. O auxílio seria pago pelo órgão central. Em suma — repito — fui eu quem,

em primeiro lugar, afirmou que a parte referente a Santa Catarina estava aprovada. E V. Ex^a, então, discordou.

O SR. IVO D'AQUINO — V. Ex^a fala a verdade. Vou explicar porque divergi do ilustre colega. O motivo foi o seguinte: é que, regimentalmente, desde o momento em que a Câmara dos Deputados não aceitou o projeto de iniciativa do Senado, rejeitado estava ele. E por que o rejeitou? Por tê-lo julgado prejudicado, sob o fundamento de que a matéria foi apenas regimental, porque a Câmara lhe aceitou a substância em outro projeto.

Quando me referi à redundância, referi-me a uma circunstância de fato. É que, embora não regimentalmente, a matéria foi aprovada realmente no Senado e igualmente na Câmara, mas em projetos diferentes. Pelo Regimento de ambas as Casas, somos, entretanto, forçados a admitir que o Senado não pode eximir-se de tomar conhecimento do projeto da Câmara.

Aliás, em benefício do Estado de Santa Catarina, sustentava o Senhor Senador Arthur Santos tese contrária, julgando não ser mais necessária a aprovação do Senado, no tocante ao auxílio a Santa Catarina.

A outra parte do discurso do Senador Arthur Santos é a que se refere ao artigo 4º e depois ao artigo em que se estabelece moratória e, se não me engano, a um pagamento especial de juros...

O Sr. Arthur Santos — Reduz os juros.

O SR. IVO D'AQUINO — ... em favor das populações moradoras nas regiões assoladas pelas calamidades. Neste ponto é que fique de acórdio com o nobre representante do Paraná, não pela inconstitucionalidade dos artigos, mas pela sua iniludível inconveniência.

O Sr. Olavo Oliveira — Alé o mérito do projeto.

O SR. IVO D'AQUINO — Por que vamos criar uma Comissão especial, quando temos os Ministérios competentes para distribuírem ou encaminharem os auxílios, através dos governos dos Estados?

Como estabelecer moratória para regiões que não poderão ser precisamente delimitadas?

Em caso de calamidade, como é evidente, esta atingirá a determinada região em maior ou menor proporção. Dentro da mesma região haverá partes que terão sofrido menos, outras em que o flagelo terá castigado duramente as populações.

Como poderemos, geograficamente, demarcar limites precisos para vigorar a moratória ou a redução de juros?

O Sr. Arthur Santos — E reduzir juros ou contratos solenemente contraídos?!

O SR. IVO D'AQUINO — Nesta parte, estou plenamente de acordo com o nobre Senador Arthur Santos. Devo lembrar ao Senado que, ao apresentar o projeto aqui em relação a Santa Catarina, não quis, absolutamente, que o auxílio fosse dado individualmente. Não é possível, através de nenhum órgão, distribuir auxílio monetário para aqueles que tenham sido atingidos pela calamidade.

O Sr. Arthur Santos — Quando sustentei que o projeto do Senado não foi rejeitado na Câmara — e tanto assim que foi aprovado dentro desse projeto a respeito dos Municípios catarinenses —, foi porque a matéria não podia ser repetida na mesma legislação depois dessa rejeição. Veja V. Ex.^a quem está defendendo o Estado de Santa Catarina sou eu, porque se o projeto foi rejeitado, como disse V. Ex.^a, não podia ser repetido na mesma sessão legislativa.

O SR. IVO D'AQUINO — Cumpre, neste caso, fazer uma distinção.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^a tem de considerar que o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados.

O SR. IVO D'AQUINO — Foi considerado prejudicado, o que equivale a uma rejeição.

O Sr. Arthur Santos — Neste caso, não podia ser repetido na mesma sessão legislativa, senão por 2/3 dos membros daquela Casa, como manda a Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — O projeto não foi repetido. O que acontece é que foi julgado prejudicado o projeto do Senado, por haver a Câmara apresentado outro de maior âmbito.

O Sr. Olavo Oliveira — A Câmara apresentou outro projeto, versando matéria idêntica.

O SR. IVO D'AQUINO — Nesse outro projeto foram incluídos dois artigos do primitivo, de minha autoria. Não se trata, portanto, do mesmo projeto.

O Sr. Arthur Santos — Seria essa a maneira de violarmos o dispositivo constitucional. A Constituição declara que projeto rejeitado numa das Casas do Congresso não pode ser repetido na mesma sessão legisla-

tiva, senão com o voto de dois terços dos membros dessa Casa.

O SR. IVO D'AQUINO — Os projetos são diferentes.

O Sr. Arthur Santos — Na verdade, o projeto não está bem redigido, motivo por que era preferível adotarem-se as normas aprovadas pelo Senado.

O SR. IVO D'AQUINO — Do meu projeto, a Câmara incluiu apenas a substância, modificando, entretanto, a forma da prestação do auxílio.

O Sr. Etelvino Lins — A parte de Santa Catarina, a meu ver, está aprovada.

O Sr. Arthur Santos — Também acho.

O Sr. Etelvino Lins — Neste caso, V. Ex.^a, Sr. Senador Ivo D'Aquino, deveria aceitar a ponderação feita em aparte há pouco pelo Sr. Senador Arthur Santos. Propõe, de outra forma, uma vez tendo a Câmara rejeitado o projeto, ele não poderia ser renovado na mesma sessão legislativa, senão nos termos da Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — Responderei a V. Ex.^a. Ao Senhor Senador Arthur Santos, já respondi.

Não nos cumpre apreciar falta regimental da Câmara dos Deputados. Desde que essa Casa do Congresso assim deu interpretação ao assunto, agiu em matéria da sua exclusiva competência. Aliás, a meu ver, a Câmara dos Deputados não violou o seu Regimento, nem a Constituição, nesta hipótese, pois os projetos são diferentes.

O Sr. Apolônio Salles — Muito bem.

O Sr. Etelvino Lins — Estamos defendendo os interesses de Santa Catarina.

O Sr. Salgado Filho — O nobre orador há de me perdoar a pergunta: não temos o direito de apreciar os projetos apresentados na Câmara?

O SR. IVO D'AQUINO — Vossa Excelência, então, não está prestando atenção ao que estou dizendo.

O Sr. Olavo Oliveira — É outro projeto, nos mesmos termos.

O Sr. Salgado Filho — Conquanto esteja prestando toda atenção no caso em apreço, minha inteligência não alcança o sentido que V. Ex.^a está dando.

O SR. IVO D'AQUINO — O que disse é que nós, no Senado, não podemos, absolutamente, impedir que a Câmara interprete como entender o seu Regimento, como a Câmara, da mesma maneira, não o pode fazer em relação ao nosso Regimento.

O Sr. Arthur Santos — Não é matéria regimental. É matéria de fato. Ou a Câmara dos Deputados rejeitou o projeto do Senado, e ele não pode ser repetido na mesma sessão legislativa, ou aquela Casa do Legislativo não rejeitou o projeto do Senado e, portanto, o aprovou. Minha interpretação é, a meu ver, a mais constitucional. Mas, como V. Ex.^a diz, a Câmara o rejeitou, então o Senado não pode tomar conhecimento dele, porque, na mesma sessão legislativa, só poderia ser aprovado por 2/3 de seus membros.

O Sr. Salgado Filho — Não podia. É questão constitucional.

O SR. IVO D'AQUINO — Não podia eu aceitar a interpretação de V. Ex.^a, apesar das melhores intenções, porque, se a admitisse, não haveria quem sancionasse a parte da lei em benefício do Estado de Santa Catarina.

O Sr. Arthur Santos — Como não? Podia-se pedir destaque da parte já aprovada.

O SR. IVO D'AQUINO — Porque não podemos considerar dentro da lei, para efeito de sanção, uma parte aprovada e outra não-aprovada. Não há destaque para a sanção da lei. O único remédio regimental que existe é tomarmos em consideração e votarmos o projeto apresentado pela Câmara, sob pena de o Estado de Santa Catarina ficar prejudicado.

O Sr. Olavo Oliveira — V. Ex.^a permite um aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Pois não.

O Sr. Olavo Oliveira — A tese que V. Ex.^a sustenta pode ter graves conseqüências constitucionais. É que, no caso em apreço, há um segundo projeto sobre o mesmo fato.

O Sr. Arthur Santos — E não pode haver, porque a Constituição não o admite.

O SR. IVO D'AQUINO — Acabei de explicar que não se trata de renovação de projeto; trata-se de outro, dentro do qual se incluiu parte da matéria de um projeto já rejeitado. Tenham V. Ex.^{as} a bondade de comparar o projeto aprovado pelo Senado, com os artigos do projeto da Câmara referentes ao Estado de Santa Catarina, e verificarão que não há identidade entre eles.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^a disse que o projeto era o mesmo e, no entanto, não é. V. Ex.^a foi quem declarou que era uma redundância.

O SR. IVO D'AQUINO — Redundância de fato. Quis dizer que não é justo medida que já aprovamos e também foi aprovada

pela Câmara dos Deputados. Mas, regimentalmente, não há outro remédio senão considerar, agora, o projeto vindo da Câmara.

Eu estimaria muito que o nobre Senador Arthur Santos tivesse razão, porque o auxílio concedido ao Estado de Santa Catarina estaria, de si, aprovado. Mas como declarei a S. Ex.^a ficaríamos dentro de uma dificuldade enorme: temos um projeto da Câmara com uma parte aprovada escrita, e outra não escrita. Como o mandaríamos à sanção? Sabemos que o projeto não pode escapar a essa formalidade constitucional.

O Sr. Apolônio Salles — V. Ex.^a quereria dizer que o Senado já se pronunciara pelo reconhecimento da calamidade pública que se abatera sobre dois Municípios de Santa Catarina. Não se seguiria daí que o Senado pudesse, agora, negar o fato, e, por negá-lo, recusar o apoio ao projeto que, vindo da Câmara, prevê recursos federais para minoração dessa calamidade.

O SR. IVO D'AQUINO — O que eu afirmei, foi que, na realidade, a Câmara e o Senado aprovaram o auxílio ao meu Estado. E, regimentalmente, somos obrigados a tomar conhecimento do projeto ora vindo da Câmara.

O argumento que estou lançando em favor do Estado de Santa Catarina é de ordem moral. Porque, realmente, já aprovamos a medida. Como rejeitar, agora, matéria em que assentimos? Argumentei apenas em favor do auxílio, e não da regularidade, ou irregularidade do artigo, em face da Constituição. Porque, como acabei de dizer, considero o projeto constitucional. Mesmo a respeito do art. 4º e do dispositivo que se refere à redução de juros, embora os julgue constitucionais, votarei contra, pela sua inconcussa inconveniência.

Era o que tinha a dizer.

O SR. APOLÔNIO SALLES (Para encaminhar a votação) Senhor Presidente, não ocuparei por muito tempo a atenção do Senado, de vez que a discussão já foi suficientemente esclarecedora sob o aspecto da constitucionalidade do projeto e o art. 4º. Pedi a palavra apenas para fazer pequena retificação.

O nobre Senador Arthur Santos, no seu discurso, duas vezes se referiu ao fato de se pleitear determinada verba para reposição de uma ponte em Pernambuco.

Certamente S. Ex.^a no calor de sua oratória, sempre apreciada pelo Senado ...

O Sr. Arthur Santos — Obrigado a V. Ex.^a.

O SR. APOLÔNIO SALLES — ... não reparou que, em todo o projeto e nas emendas, não há referência a nenhuma ponte no Estado de Pernambuco.

O Sr. Arthur Santos — Houve confusão. Trata-se de outro Estado.

O SR. APOLÔNIO SALLES — A ponte está situada em outro Estado.

Desejo explicar, porém, que entre as cidades ribeirinhas, vítimas da grande enchente do Rio São Francisco — fato público e notório —, há algumas de Pernambuco que são enumeradas no projeto.

Eram os esclarecimentos que desejava prestar.

O SR. PRESIDENTE — O Senado deverá pronunciar-se sobre a constitucionalidade do projeto nos termos do parecer.

É o seguinte o disposto que a Comissão de Constituição e Justiça, por unanimidade, reputa inconstitucional:

"Art. 4º — O Presidente da República designará uma comissão central, constituída de um representante de cada um dos Ministérios referidos no art. 2º, presidida pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, para o fim de apurar no prazo de sessenta dias, a contar da publicação desta Lei, os prejuízos verificados e os créditos necessários a cada Ministério.

§ 1º — Para esse fim, a comissão central poderá organizar subcomissões constituídas de representantes dos órgãos administrativos especializados de cada Ministério e que à mesma ficarão subordinados.

§ 2º — Dentro do prazo a que se refere este artigo, deverão os interessados apresentar à comissão central quaisquer reclamações que julgarem úteis à defesa de seus direitos.

§ 3º — Das decisões tomadas pela comissão central caberá recurso para o Presidente da República no prazo de trinta dias."

Os Senhores Senadores que aprovam o parecer da Comissão de Constituição e Justiça queiram permanecer sentados. (Pausa.)

Está aprovado.

Conseqüentemente, é considerado constitucional o projeto, salvo o artigo 4º.

A proposição volta à Comissão, que deixou de se pronunciar sobre duas emendas, devendo, em seguida, ir à Comissão de Finanças.

LEI Nº 839, DE 20 DE SETEMBRO
DE 1949

Autoriza a abertura de créditos para socorrer vítimas de enchentes.

O Congresso Nacional decreta e eu, Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal, promulgo, nos termos do art. 70, § 4º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

Art. 1º — É aprovado o Decreto nº 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de nº 26.087, de 28 do mesmo mês e ano, que abriu, pelo Ministério da Educação e Saúde, o crédito extraordinário de dez milhões de cruzeiros (Cr\$ 10.000.000,00) para aplicação na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Art. 2º — É o Poder Executivo autorizado a abrir, aos Ministérios da Viação e Obras Públicas, Educação e Saúde e Agricultura, créditos especiais até o total de sessenta e seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 66.000.000,00) que serão assim aplicados:

- a) na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu, Aventureiro, Pomba, Paraíba, Paraopeba, das Velhas, São Francisco e afluentes, José Pedro, Caratinga e Pedro, Corumbá, São Bartolomeu, Descoberto, Piracanjuba e do Peixe; notadamente nos Municípios de Leopoldina, Volta Grande, Pirapetinga, Além-Paraíba, Itaúna, Carangola, Patos, Carmo do Parnaíba, Pirapora, São Romão, São Francisco, Januária, Manga, Sabará, Vespasiano, Jequitibá, Pirapama, Paraopeba, Inhaúma, Curvelo, Corinto, Montes Claros, Francisco Sá, São João da Ponte, Coração de Jesus, Brasília, Pocrane, Inhapim, Pedro Leopoldo e Matozinhos, no Estado de Minas Gerais; Pádua, Madalena e Parati, no Estado do Rio de Janeiro; Miguel Calmon, Jacobina, Mundo Novo, Santarém, Brejões, Santa Teresinha, Saúde, Xique-Xique, Paratinga, Juazeiro, Carinhanha, Remanso, Casa Nova, Barra, Lapa, Santa Maria da Vitória, Pilão Arcado, Correntina, Ibipetuba, Santa Sé e Curaçá e nas vilas de Morpará e Ibotirama, no Estado da Bahia; nos Municípios do baixo Rio Doce e nas localidades de Colatina, Afonso Cláudio, Baixo

Guandu, Anchieta, Itaguaçu, Alfredo Chaves, Santa Teresa, Domingos Martins, Muqui e Mimoso do Sul, todos no Estado do Espírito Santo; no Município de Luziânia, Pires do Rio e Morrinhos, no Estado de Goiás; nos Municípios de Guiratinga, Alto Araguaia, Poxoreu e Cuiabá, no Estado de Mato Grosso; nos Municípios de Marechal Floriano, Pão de Açúcar, Belo Monte, Traipu, São Brás, Pôrto Real do Colégio, Igreja Nova, Penedo e Piaçabuçu, no Estado de Alagoas; nos Municípios de Petrolina, Carinós, Cabrobó, Jatiná, Petrolândia e Floresta, no Estado de Pernambuco, e nos Municípios de Maranguape e Fortaleza, do Estado do Ceará;

- b) na assistência e amparo às populações dos Municípios de Astolfo Dutra e Pádua, dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente, atingidas pelo granizo caído em 1948;
- c) na aquisição de enxadas a serem fornecidas, gratuitamente, aos lavradores pobres das regiões assoladas pelo Rio São Francisco e afluentes e demais regiões indicadas nesta Lei.

Parágrafo único — Da importância total dos créditos previstos neste artigo serão aplicados:

- a) um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00), em auxílio para a reconstrução da Usina Hidrelétrica de Caeté, no Estado de Minas Gerais, pertencente à Prefeitura Municipal;
- b) cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00), no Estado de Goiás, dos quais dois milhões e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 2.500.000,00), na reconstrução, de pontes sobre os Rios Corumbá, Peixe e seus afluentes; e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 500.000,00), na reconstrução da ponte sobre o Rio Prêto, na rodovia Sudoeste Goiano, Município de Quirinópolis;
- c) um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00), nos Municípios mencionados no Estado de Mato Grosso;
- d) seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 6.000.000,00), nos Municípios mencionados no Estado de Alagoas;

- e) cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00), nos Municípios de Parapetinga, Neópolis, Propriá, Darcilena, Canhoba, Gararu e Pôrto da Fôlha, no Estado de Sergipe;
- f) dois milhões de cruzeiros (Cr\$ 2.000.000,00), para auxiliar as vítimas da enchente em 1948, no Município de Itajaí, no Estado de Santa Catarina;
- g) dois milhões de cruzeiros e um milhão de cruzeiros (Cr\$ 2.000.000,00 e 1.000.000,00), respectivamente, nos citados Municípios de Maranguape e Fortaleza.

Art. 3º — A União auxiliará os Municípios de Tubarão e Urussanga, no Estado de Santa Catarina, com as importâncias que poderão ascender, respectivamente, até cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00) e dois milhões e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 2.500.000,00), para a reparação de prejuízos que sofreram em diversas de suas pontes e estradas, em consequência das enchentes do Rio Tubarão, ocorridos em abril de 1948.

Parágrafo único — Para atender à despesa prevista neste artigo, é o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, um crédito especial do respectivo montante.

Art. 4º — Os recursos resultantes dos créditos de que trata o art. 2º serão aplicados, ressalvados os destinados à assistência direta aos flagelados, em auxílio à reconstrução ou conserto de represas e prédios urbanos ou rurais, destruídos ou danificados pelas inundações; em auxílio à recuperação dos vargedos para pastagens ou culturas; e no auxílio a colonos e pequenos lavradores, pequenos industriais e pequenos comerciantes, que tiverem perdido total ou quase totalmente suas plantações e outras benfeitorias, estabelecimentos industriais ou mercadorias.

§ 1º — Incluem-se entre as aplicações destes recursos a restauração de instalações de serviços públicos destruídas ou danificadas.

§ 2º — Os auxílios relativos aos demais prejuízos não poderão exceder de cinquenta por cento (50%) dos respectivos valores.

Art. 5º — O Governo Federal encaminhará ao Banco do Brasil os pedidos de financiamento para a reabilitação econômica de pessoa física ou jurídica, domiciliada na zona flagelada, que lhe forem apresentados para importância superior à fixada no § 2º do artigo anterior.

Parágrafo único — Nos financiamentos de que trata este artigo, o prazo máximo será de oito (8) anos e a taxa de juros máxima será de seis por cento (6%) ao ano.

Art. 6º — O Governo Federal poderá requisitar materiais de construção que se fizerem necessários ao rápido andamento das obras a que esta Lei se refere.

Art. 7º — O Governo Federal auxiliará a reconstrução das vias de comunicações estaduais e municipais e promoverá a edificação de casas populares, bem como o estabelecimento de colônias agrícolas para os fins previstos nesta Lei e com os recursos que ela lhe proporciona.

Art. 8º — É aberto, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito extraordinário de seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 6.000.000,00) para as obras de reparos da Estrada de Rodagem Rio—Bahia, pontes e demais estradas federais, danificadas pelas inundações de que trata esta Lei.

Art. 9º — Os créditos constantes desta Lei serão integralmente distribuídos ao Tesouro Nacional, cujas despesas ficarão sujeitas ao regime de registro *a posteriori*.

Art. 10 — Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 29 de setembro de 1949. — NEREU RAMOS.

II — PROJETO DE LEI DO SENADO N.º 11/49

(Do Sr. Olavo Oliveira)

Adota medidas e abre créditos para remediar as inundações havidas nos Municípios de Fortaleza e Maranguape, no Ceará.

Em 10-5-49, vai à Comissão de Constituição e Justiça, que emite o Parecer número 538/49, do Senador Vergniaud Wanderley, que é pela aprovação, após a audiência das Comissões de Viação e Obras Públicas e de Finanças. Em 15-6-49, é reconhecida a constitucionalidade do projeto e o mesmo vai às Comissões de Viação e Obras Públicas e de Finanças. O Senador Olavo Oliveira solicitou urgência para discussão e votação, sendo aprovado, entrando imediatamente em discussão o projeto. Em nome da Comissão de Viação e Obras Públicas, emite parecer favorável o Senador Henrique de Novais e, no da de Finanças, o Senador Ismar de Góes também se manifesta favorável. Depois de falarem os Senadores Arthur Santos, Olavo Oliveira e Hamilton Nogueira, o Senador Olavo Oliveira apresenta emenda supressiva dos artigos 2º, 3º e 4º, que é aprovada, sendo, em seguida, aprovados o artigo 1º e seus parágrafos e o art. 5º. Enviado à Comissão de Redação de Leis, a fim de redigir o vencido para segunda discussão, a redação é dada em Parecer n.º 586-49. Em 27-6-49, é aprovado em segunda discussão, sem debate, e enviado à Câmara. Em OF. n.º 141, de 8-2-50, esta encaminha autógrafa da emenda supressiva ao Projeto de Lei n.º 483-B-49, que tomou no Senado o nome de Projeto de Lei da Câmara n.º 42, de 1950. O projeto volta às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, em 15-2-49, recebendo os Pareceres n.ºs 399-50 e 400-50, ambos pela apro-

vação, sendo Relatores os Senadores Ferreira de Souza e Vespasiano Martins. Em 22-5-50, é aprovado, sem debate, e enviado à Comissão de Redação de Leis, para redação do projeto, a qual é dada em Parecer n.º 507-50, e aprovada em 1-6-50, sendo, em seguida, enviado à sanção.

Lei n.º 1.132, de 13-6-50 — DO — 16-6-50.

Discussão preliminar (art. 135 do Regimento Interno) do Projeto de Lei do Senado n.º 11, de 1949, que adota medidas e abre créditos para remediar as inundações havidas nos Municípios de Fortaleza e Maranguape, no Estado do Ceará (com Parecer n.º 538, da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade).

O SR. PRESIDENTE — Não havendo quem queira usar da palavra, declaro-a encerrada.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é o seguinte:

PARECER

N.º 538, DE 1949 (17)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 11, de 1949.

Relator: Senador Vergniaud Wanderley

O atual projeto da autoria do eminente Senador Olavo Oliveira autoriza o Depar-

tamento Nacional de Obras Contra as Sêcas a reconstruir os açudes públicos, os construídos em cooperação com a União e os particulares destruídos ou danificados por efeito das trombas d'água caídas este ano no Estado do Ceará.

Autoriza também o projeto o Sr. Presidente da República, a abrir, pelo Ministério da Fazenda, o crédito especial de três milhões de cruzeiros (Cr\$ 3.000.000,00), para amparar as populações dos Municípios de Maranguape e Fortaleza, vítimas daquele flagelo, auxiliando-as na reconstrução de suas casas e indenizando os pequenos lavradores.

O Senado, já por mais de uma vez, tem aprovado leis semelhantes, não obstante as restrições opostas pelo eminente Senador Arthur Santos, membro dessa Comissão, que afirmou em Parecer nº 502 ser inconstitucional a lei que concede auxílios aos Estados vítimas de inundações, por não haver solicitação dos respectivos governadores.

Neste ensejo, não podemos deixar de fazer alguns reparos ao parecer do ilustre Senador: não há inconstitucionalidade de lei formal, com fundamento em *falta de prova*; excluídos os casos de incompetência na iniciativa, se alegada na fase da confecção, a inconstitucionalidade, em regra, é um fato positivo, um choque entre a lei ordinária e a Constituição e nunca uma omissão, como seja, a falta de solicitação de um elemento ou o órgão que não participa da confecção das leis, isto é, que não tem poder legiferante.

As leis, como é sabido, só podem ser iniciadas por qualquer membro do Congresso, ou Comissão, e pelo Presidente da República: as solicitações ou indicações de qualquer outra pessoa, mesmo Governador de Estado, excetuadas as propostas feitas pelas Assembléias Legislativas, para as emendas constitucionais (art. 217, § 1º, da Constituição), e as dos Tribunais (art. 97, II, 76, § 2º, 111, 113, 105 etc.), não valem como elemento formador da elaboração legislativa; não dão, nem tiram o valor do direito objetivamente considerado; são meras sugestões, que não autorizam a se concluir que a sua falta ou ausência inquina a lei de inconstitucional. Vê-se, portanto, que na técnica do nosso direito, isto é, no *processus* de elaboração da lei, admitir-se que um pedido de governador de Estado dê ou tire a constitucionalidade de uma lei, é um absurdo que salta aos olhos.

Os auxílios da União aos Estados podem ser de simples doações, onerosas ou gratuitas, ou como socorro em caso de calamidade.

As primeiras são voluntárias e podem ter origem contratual e são sempre decorrentes de uma lei; as segundas podem ser conferidas pela lei ordinária ou pelo Presidente da República, que já está autorizado a fazê-lo, de conformidade com o art. 18, § 2º, combinado com o art. 75, § 1º, da Constituição; é uma solução administrativa, independente de lei especial do Congresso, mas tão-somente de simples decreto executivo, abrindo crédito extraordinário; nesses casos é que, segundo opina Carlos Maximiliano, apoiado em uma circular de Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça, é que se faz a prova de que os Estados solicitaram o auxílio e que não puderam fazer face às despesas decorrentes da calamidade, com os recursos ordinários; e tanto isso é verdade, que a circular do ministro foi dirigida aos governadores.

Mesmo assim essa circular não fêz regra. Sempre o Executivo, em caso de calamidade, socorreu os Estados, como lhe aprouve. É o que tem sucedido nestes últimos anos.

Quando o socorro é autorizado por uma lei especial, como no caso presente e outros aprovados nesta Comissão, o legislador não está obrigado a esperar que o Estado peça. O auxílio pode ser dado como socorro ou outra qualquer forma de doação; a Constituição não impede, pelo contrário, em certos casos, torna obrigatório.

Por esses motivos, não vemos inconstitucionalidade no projeto, que deve ser aprovado, ouvindo-se as Comissões de Finanças e de Viação e Obras Públicas.

Sala Rui Barbosa, em 8 de junho de 1949. — Augusto Metra, Presidente em exercício — Vergniaud Wanderley, Relator. — Lúcio Corrêa — Olavo Oliveira — Etelvino Lins — Aloysio de Carvalho — Arthur Santos, vencido.

O SR. PRESIDENTE — Em votação o parecer.

Os Senhores Senadores que o aprovam queiram permanecer sentados.

Está aprovado.

SENADO FEDERAL — COMPETÊNCIA

INTERPRETAÇÃO DO ART. 33 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Parecer do Consultor-Geral da República

Dr. Bráulio Mosqueira de Costa

PR-32.183/64 — N.º 142-H, de 16 de fevereiro de 1965. “Aprovo. Em 9 de abril de 1965.” (Rest. ao M. F. em 19-4-65.)

Assunto: Art. 33 da Constituição Federal.

- Interpretação ampla, de modo a atender aos objetivos e finalidades da norma.
- Não podem os Estados-Membros e Municípios fazer operações financeiras, que envolvam o crédito nacional, sem prévia autorização do Senado.

PARECER

O Estado da Paraíba celebrou contrato com firmas iugoslavas para aquisição de equipamento agrícola e rodoviário. Parte da compra (20%) a ser paga à vista, e o restante, a prestações, acrescido de juros compensatórios de 6% a.a., calculados sobre o saldo devedor e pagáveis, juntamente com o principal, no vencimento das respectivas prestações.

2. Solicitado o aval do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, para proceder-se à operação em aprêço, entendeu êste que só poderia fazê-lo, se satisfeita a exigência do art. 33 da Constituição Federal, qual seja a de prévia autorização do Senado

3. Em sentido contrário, emitiu parecer o eminente jurista Pontes de Miranda, respondendo consulta do Estado interessado.

4. Coube à douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitir parecer para dirimir a controvérsia. Nêle, concluiu-se pela necessidade da prévia autorização do Senado.

5. As teses em debate podem ser assim enunciadas: Entende o Banco, já agora com o apoio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que adotou integralmente o douto parecer do assistente jurídico, Dr. Sebastião José França dos Anjos, que tal contrato de compra e venda a prestações, embora não se configure, *stricto sensu*, como empréstimo em dinheiro, resulta numa obrigação de pagar ao exterior, devendo, portanto, ser abrangido pela regra do art. 33 da Constituição Federal. Alega o Estado interessado, escudado no parecer de Pontes de Miranda, que o aval do Banco independe da citada autorização da Câmara Alta, por isso que, no caso, somente houve contrato de compra e venda — mais precisamente, de fornecimento —, em que os pagamentos são parciais.

6. Os fatos circunstanciais da hipótese em estudo são êstes:

- a) o Estado da Paraíba adquiriu equipamento agrícola e rodoviário mediante contrato de compra e venda em firmas iugoslavas;
- b) o contrato estabeleceu as seguintes condições de pagamento: 20% à vista e o restante em prestações vencíveis semestralmente, por um prazo de cinco anos, com juros de 6% a. a. ;
- c) as empresas vendedoras recorreram e obtiveram financiamento do Banco do Comércio Exterior da Iugoslávia, para ensejar o cumprimento do contrato de fornecimento das máquinas;
- d) consultadas a SUMOC, a CACEX e a SUDENE, a primeira registrou o financiamento, a segunda aprovou a licença e a terceira nada opôs;
- e) vinculou-se a compra à condição de o comprador entregar aos vendedores garantia irrevogável por um dos três bancos: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil S. A., Banco do Nordeste do Brasil S. A. ;
- f) finalmente, os pagamentos se realizariam nos termos do Acôrdo de Comércio e Pagamentos, concluído a 1º de abril de 1958, entre o Brasil e a Iugoslávia.

7. A matéria de direito refere-se à exegese do art. 33 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 33 — É defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.”

8. Ao referir-se a Constituição a “empréstimo externo”, teria restringido “a prévia autorização do Senado”, apenas, ao contrato de mútuo com aquelas características do Direito Privado? Pode e deve o exegeta dar sentido mais amplo, de modo a que a exigência se estenda a qualquer obrigação de pagar, assumida no exterior, pelas unidades federativas?

9. Para o preclaro jurista Pontes de Miranda:

“Empréstimo, no art. 33 da Constituição de 1946, está no sentido de mútuo. Não se inclui no conceito de compra e venda a prestações, como não se incluiria a locação, inclusive o fretamento. Seria absurdo que se proibisse a entidades estatais, paraestatais ou autárquicas contratar compra e venda no estrangeiro, a prazo ou com pagamentos sucessivos, ou contratar fornecimentos, a prazo ou com pagamentos sucessivos.” (Fls. 17 e 18.)

10. Assim, entretanto, não entende a Divisão de Estudos Jurídicos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que, em torno do assunto, se pronunciou nestes termos:

“É preceito basilar da hermenêutica moderna que o legislador, e muito menos o legislador constitucional, não esteja vinculado à terminologia técnica ou a conceitos particulares. Assim, ao se referir a empréstimos externos que venham a ser contraídos pelo Estado da Federação, não quer a Constituição vigente atingir apenas os contratos de mútuo, que, formalmente, constituem os empréstimos em dinheiro, coisa fungível por excelência. O sentido da norma constitucional é muito mais amplo e abrange qualquer obrigação de pagar, assumida no exterior pelas unidades federativas.

A entender-se prevalecte a interpretação literal do dispositivo consignado no art. 33 da Carta Magna federal, chegar-se-ia ao absurdo de concluir que os Estados-Membros poderiam celebrar contrato de abertura de crédito no exterior, eis que este *nomen iuris* se extrema dos contratos de empréstimo.” (Fls. 8.)

11. Por seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda, depois de citar a lição de Carlos Maximiliano, segundo a qual, na exegese do Direito Constitucional,

“por abranger matéria vastíssima em um complexo restrito, nem sempre se resolvem as dúvidas ou se atinge o alcance preciso das disposições escritas, como aplicar preceitos da vulgar exegese jurídica, adequadas a leis minuciosas, relativamente mais perfeitas e destinadas a fins particulares”,

e, sobretudo porque, no caso, se cogita de *empréstimo público* — figura de conceituação própria e alcance bem mais amplo —, concordou com a tese defendida pelo órgão jurídico do Banco, vale dizer, que o contrato de compra e venda a prestações, de que se trata, está atingido pela regra do art. 33 da Constituição Federal.

12. Como se pode ver dos trechos retrotranscritos dos defensores das teses controvertidas, levadas às suas últimas conseqüências, ambas redundariam em absurdo. Nem se pode considerar a compra e venda a prestações, efetuada

no exterior, por um Estado-Membro ou Município, em qualquer hipótese, sujeita à regra do art. 33 da Constituição, nem tampouco restringir-se o alcance da norma em aprêço tão-sòmente ao mútuo, com as características e conceituação do Direito Privado.

13. Com efeito, o espírito do dispositivo constitucional — di-lo Carlos Maximiliano — é evitar exagêro no contratar empréstimos externos e a impontualidade no pagamento dos juros e amortizações, a fim de que se não prejudique o crédito *nacional* (grifei). (*Comentários à Constituição Brasileira* — 1946 — vol. I — pág. 386.) Pontes de Miranda, no seu *Comentário à Constituição de 1946* (2ª Ed. — vol. II — pág. 176), sôbre o assunto, afirma categórico:

“Bem tardia providência, a da Constituição de 1934, que chegou até hoje. Estados-Membros e Municípios, após 1891, crivaram-se de *dívidas externas* (grifei), sem estudo demorado das cláusulas que nelas se inseriam e empenhando as rendas mais importantes.”

Themístocles Cavalcanti, em *A Constituição Federal Comentada* (1948 — vol. I — pág. 413), observa:

“Justa e necessária, portanto, a medida. Em consequência, pode o Senado verificar as condições do empréstimo, valor, tipo e seu destino ou aplicação. Pode, naturalmente, impor outras condições e encaminhar outras soluções mais úteis ao Estado ou Município.”

14. É, assim, fora de dúvida que o art. 33 da Constituição visou a coibir abusos dos Estados-Membros e Municípios em contrair dívida externa, sujeitando os empréstimos respectivos à prévia autorização do Senado Federal.

15. A compra e venda, realmente, não é contrato de empréstimo. Mas a compra e venda a prestações, como a de que se trata, mediante contrato onde se fixam juros de 6% a.a. e se estipula um aval, como garantia de pagamento do principal e juros, de banco governamental brasileiro, nenhuma diferença tem, com vistas ao art. 33 da Constituição, do empréstimo ali referido. Ambos são operações financeiras, envolvendo o problema do crédito, sujeitas à impontualidade do Estado-Membro, com reflexos danosos ao *crédito nacional*, além de substancialmente serem iguais, para o efeito de se contraírem dívidas externas.

Por estas razões, *data venia*, também entendo necessária a prévia autorização do Senado, na forma do art. 33 da Constituição, em casos que tais. Os Estados-Membros e Municípios não podem, sem quebra do art. 33 precitado, fazer operações financeiras no exterior, que envolvam o crédito nacional, sem a prévia autorização do Senado Federal, ainda que se não trate de contrato de empréstimo *stricto sensu*.

Sub censura.

Brasília, 16 de fevereiro de 1965. — Adroaldo Mesquita da Costa, Consultor-Geral da República.

DELEGAÇÃO

DE

PODÊRES

(Histórico do Projeto de Lei
N.º 111, de 1965)

I — MENSAGEM N.º 158/65, DO PODER EXECUTIVO

Exm.ºs Srs. Membros do Congresso Nacional,

Com fundamento no disposto no art. 4.º do Ato Institucional, tenho a honra de encaminhar a V. Ex.ª, acompanhado da exposição de motivos do Ministro da Viação e Obras Públicas, o anexo projeto de lei que atribui ao Poder Executivo competência para fixar a remuneração dos Corretores de Navios, até hoje prevista em lei.

Brasília, 8 de abril de 1965; 144.º da Independência e 77.º da República. — *H. Castello Branco*.

PROJETO DE LEI

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em de de 1965. (*)

II — TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

1) PARECERES

a) *Comissão de Constituição e Justiça*

PARECER DO RELATOR

Pela Mensagem n.º 158/65, amparada em exposição de motivos do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o Chefe do Poder Executivo, com fundamento no art. 4.º do Ato Institucional, submete à apreciação do Congresso Nacional projeto de lei que *autoriza a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.*

A atividade daqueles intermediários foi inicialmente regulamentada pelo decreto executivo acima referido, que aprovou inclusive a tabela dos emolumentos devidos pela participação dos corretores especializados no despacho de navios. Mais tarde, a lei também citada, pelo seu art. 8.º, elevou ao dôbro os emolumentos fixos dos Corretores de Navios fixados pelo decreto.

Veio, no entanto, o Decreto número 52.090, de 4 de junho de 1963, e deu nova regulamentação à profissão de Corretor de Navios e seus prepostos.

Esclarece a exposição de motivos do Ministro da Viação que, em face da arbitrária elevação das taxas de recolhimento estabelecidas pelo citado decreto, os profissionais em referência passariam a perceber remuneração elevadíssima, interviessem ou não nas operações de despacho. Suscita a questão da ilegalidade do decreto, que, além de regular matéria de competência legislativa, foi ruinosamente interpretado pela Diretoria das Rendas Aduaneiras, impondo-se, portanto, sua revogação.

(*) Na redação final do projeto aprovado na Câmara dos Deputados, o artigo 2.º teve a seguinte redação:

"Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação."

No mesmo texto foi acrescentado o art. 3.º nos termos abaixo:

"Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário."

Procedem, a nosso ver, os argumentos do Senhor Ministro da Viação, adotados pelo Chefe do Governo, quanto à balbúrdia jurídica estabelecida na regulamentação da atividade dos Corretores de Navios e na fixação dos respectivos emolumentos, bem como quanto à ilegalidade do Decreto n.º 52.090. Não vemos, porém, como acolher a solução proposta pelo Poder Executivo sem ferir em cheio a Constituição Federal.

É que, tal como veio redigido, o projeto governamental encerra autêntica delegação de poderes, expressamente vedada pela nossa Carta Magna. Outra coisa não pode ser entendida de uma pura e simples autorização para alterar, por decreto, a parte fixa dos emolumentos devidos aos Corretores de Navios. Nem ao menos se estabelecem critérios ou limites para essa alteração. A autorização pretendida é ampla, irrestrita, ilimitada. Fica a critério exclusivo do Poder Executivo.

Tem-se admitido, hoje em dia, certa elasticidade no princípio da indelegabilidade de competência. É que, com a necessidade de alterar periodicamente certas leis particularmente complexas, como a lei tarifária, por exemplo, que envolve milhares de itens cujo exame, por parte de uma assembléia numerosa, se torna particularmente penoso e difícil, aceita-se que o Congresso fixe apenas as diretrizes, os critérios, os limites etc., deixando ao Executivo a tarefa, mais ou menos elástica, de enquadramento de cada uma das numerosas situações ocorrentes.

Todavia, quando o Congresso, nestes casos mais ou menos raros, transfere ao Executivo certa parcela de sua competência, o faz sob cautelas especiais, jamais admitindo o arbítrio, como no caso em exame se pretende.

É possível que as Comissões que vão examinar o projeto quanto ao mérito disponham de elementos para refundi-lo, submetendo-o pelo menos a certos critérios e limitações, e, assim, afeiçoá-lo aos ditames constitucionais. Dêsses não dispomos nós, que, se o aceitássemos tal como veio, estaríamos tentando corrigir uma ilegalidade com uma inconstitucionalidade manifesta.

É o nosso parecer.

Brasília, em 17 de maio de 1965. — *Vieira de Mello*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, na 7ª reunião extraordinária de sua Turma "A", realizada em 17-5-65, opinou, unanimemente, pela inconstitucionalidade do Pro-

jeto n.º 2.752/65, nos termos do parecer do relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: *Djalma Marinho*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — *Vieira de Mello*, Relator — *Laerte Vieira* — *Lauro Leitão* — *Dnar Mendes* — *Ivan Luz* — *Geraldo Freire* — *Celestino Filho* — *Afonso Celso* — *Arruda Câmara* — *Flávio Marcílio* — *Oliveira Brito* — *Osni Regis* — *Argilano Dario* — *Chagas Rodrigues*.

Brasília, em 17 de maio de 1965. — *Djalma Marinho*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — *Vieira de Mello*, Relator.

b) Comissão de Legislação Social

PARECER DO RELATOR

I — Relatório

Oriundo do Poder Executivo, chegou a essa Comissão, e foi por nós avocado, o projeto que tomou o número 2.752-65, e que está assim consubstanciado:

"Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

A tabela referida no projeto fixa as "comissões de corretagem e remunerações a que se refere o artigo 20 do Regulamento dos Corretores de Navios (Decreto número 52.090, de 4 de junho de 1963)".

As comissões de corretagem são, ali, calculadas *ad valorem* sobre o montante das operações ou dos fretes devidos pelo armador, proprietário ou afretador; as remunerações são calculadas com base no valor do maior salário-mínimo mensal vigente no País.

Longa é a exposição de motivos que o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas enviou ao Sr. Presidente da República e que, por cópia, foi anexada ao expediente submetido ao Congresso Nacional. Destaquemos, por isso, apenas, os trechos que reputamos de maior importância:

"Salientaram os órgãos representativos das empresas de navegação que, admitida a orientação adotada pelas repartições aduaneiras quanto ao Decreto n.º 52.090/63 em causa, cada Cor-

retor de Navio teria uma remuneração mensal muito superior a Cr\$ 4.000.000 (quatro milhões de cruzeiros) e que, em sua maior parte, não representaria retribuição por serviço prestado.

“Até o advento do Decreto n.º 52.090/63, em estudo, inexistiria a referida participação. Tão-somente a partir do citado decreto é que ficou previsto que certos funcionários das repartições aduaneiras passariam a ter participação de 4% sobre toda a remuneração dos Corretores de Navios.

“Por não encontrar amparo legal para a vinculação do interesse de certos funcionários das repartições aduaneiras à remuneração dos Corretores de Navios, bem como por entender não ter cabimento essa vinculação, a Comissão concluiu no sentido de que se impõe a revogação do dispositivo do Decreto n.º 52.090, de 1963, que, alterando situação anterior, permitiu aos mesmos funcionários das repartições aduaneiras participarem, na base de 4%, da remuneração dos Corretores de Navios.

“Concluiu, ainda, a Comissão, que não se aplica aos Corretores de Navios o disposto no Decreto-Lei n.º 8.663, de 14-1-46, pois este se refere expressamente aos despachantes aduaneiros e se restringe aos atos praticados pelos mesmos nas repartições aduaneiras. O mencionado Decreto n.º 52.090/63 previu a participação de tais servidores das repartições aduaneiras na remuneração dos Corretores de Navios, ainda que decorrente de atos praticados sem qualquer vinculação com as mesmas repartições aduaneiras.

“Há, ainda, a ressaltar ter a Comissão concluído no sentido de que, antes do advento do Decreto n.º 52.090, as tabelas de remuneração dos Corretores de Navios foram fixadas por lei. Entretanto, o referido Decreto n.º 52.090 veio estabelecer novas tabelas, alterando aquêles dispositivos legais, o que constitui uma ilegalidade.

“O projeto de lei proposto pela Comissão, e por mim enviado a Vossa Excelência, tem por objetivo permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, a qual, como é óbvio, necessita reajustes periódicos, face à oscilação dos níveis de custo de vida, provocando a necessidade de acórdos particulares de reajustamentos altamente inconvenientes, por sua diversidade e, sobretudo, seu caráter ilegal.

“Ora, como a revisão pelo Legislativo importa certa delonga, em face dos prazos regimentais e à preferência natural e justa que milita em favor de assuntos outros, de maior relevância e de mais alta repercussão coletiva, seria o caso de ser o Poder Executivo munido, mediante alteração das disposições legais vigentes, de competência para promover tal revisão, o que não constitui medida de excessão, pois o Congresso já atribuiu ao Poder Executivo essa competência em outros casos semelhantes, como ocorreu com os Conferentes de Carga e Descarga, Lei número 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, e Concertadores de Carga e Descarga, Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954, e outros.”

Indo a Plenário, o projeto recebeu uma emenda, apenas, que não tem maior significação, desde que, tão-somente, inclui o Pôrto de São Francisco do Sul entre os que devem ser providos de Corretores de Navios.

Até o momento em que liamos os presentes relatório e parecer, a douta Comissão de Constituição e Justiça ainda não se havia pronunciado sobre este projeto, em virtude de se encontrar em reuniões contínuas, apreciando o de n.º 2.746/65 — Estatuto dos Partidos.

II — Parecer

A circunstância de o Congresso Nacional já ter atribuído ao Poder Executivo competência para casos análogos, como acentuado está em um dos trechos recém-transcritos na exposição de motivos, longe de justificar, desaconselha, a nosso ver, novas autorizações, desde que, assim, iríamos, pouco a pouco, diminuindo as já diminuídas atribuições do Poder Legislativo. Ademais, se nos afiguram suficientes as prerrogativas de que desfruta o Poder Executivo.

Legislar por decreto não é a forma que mais convém ao sistema democrático e — porque recente e de repercussão negativa — temos a lei que autorizou o Poder Executivo a conceder abono aos servidores ferroviários bem viva na memória: o percentual foi muito mais baixo do que o proporcionado aos demais servidores federais. Outrossim, embora da exposição de motivos conste que seriam ouvidos,

“com isenção e cuidado, os interessados, a fim de poder submeter à sua final decisão uma solução que se sobreponha aos interesses contraditórios das

partes, os interesses gerais dos usuários dos transportes marítimos e os do erário",

não é feita, ali, qualquer alusão ao ponto de vista dos Corretores de Navios, mencionando, apenas, o do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima e o dos Centros de Navegação Transatlântica do Rio de Janeiro e de Santos.

Data venia, não procede a alegação da necessidade da autorização ora em exame para

"permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios",

eis que essa flexibilidade, indispensável, concordamos, face ao crescente aviltamento da moeda, pode ser obtida, também, através de lei, quer dando-se à remuneração uma correspondência com o salário-mínimo, como, aliás, já ocorre, quer mediante a dinamização proporcionada pela aplicação dos índices do custo de vida, aprovados pelo Conselho Nacional de Economia, como já foi adotado em diferentes diplomas legais.

Não podemos concordar, absolutamente, com o esvaziamento do Poder Legislativo, que decorreria de autorizações do tipo da ora pretendida e, no instante em que congelados são os vencimentos do funcionalismo civil e militar, ativo e inativo, segundo anunciou o Sr. Presidente da República, no Rio Grande do Sul, e é estabelecida uma política salarial que tem em vista percentuais inferiores aos da elevação do custo de vida, entendemos que os Membros do Congresso Nacional devem participar, tanto quanto possível constitucionalmente, das decisões a respeito.

Por fim, impõe-se um esclarecimento, que seria desnecessário, se a exposição de motivos não nos obrigasse a prestá-lo: diz-se, ali, que

"a revisão pelo Legislativo importa certa delonga, em face dos prazos regimentais e à preferência natural e justa que milita em favor de assuntos outros, de maior relevância e de mais alta repercussão coletiva",

o que não encontra guarida na realidade, não só porque, face ao Ato Institucional, as proposições originárias do Poder Executivo têm prazos curtos e fatais, considerando-se aprovadas as que não forem apreciadas no devido tempo (art. 4.º e seu parágrafo único), como também, e precisamente por isso, a preferência vem sendo dada exatamente para essas proposições.

Com tais fundamentos, nos manifestamos pela rejeição do Projeto nº 2.752/65, para que o Congresso Nacional, na hipótese de que o Senhor Presidente da República mande nova mensagem, possa examinar a matéria em todos os detalhes que estão dentro de suas atribuições.

Sala da Comissão, em 12 de maio de 1965.
— Deputado *Adylio Vianna*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Legislação Social, na 4.ª Reunião Ordinária, realizada em 12 de maio de 1965, aprovou por unanimidade parecer contrário do relator ao Projeto nº 2.752/65, com a abstenção do Sr. Deputado Francellino Pereira.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: *Adylio Vianna*, *Hermes Macedo*, *João Fernandes*, *Fontes Tórres*, *Lino Braun*, *João Alves*, *Francelino Pereira*, *Luiz Pereira*, *Geremias Fontes*, *Geraldo Mesquita*, *José Esteves*, *Djalma Passos*, *Heitor Dias* e *Hélcio Maghzenani*.

Sala da Comissão, 12 de maio de 1965.
— *Hermes Macedo*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência. — *Adylio Vianna*, Relator.

c) Comissão de Finanças

PARECER DO RELATOR

I — Relatório

O projeto supra acha-se com ementa inadequada. Consta da capa, como assunto, a de "regulamentar a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências". Na verdade, o projeto, oriundo de mensagem do Executivo, tem por objetivo somente autorizar este a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios.

Extensa exposição de motivos acompanha o projeto, constante de dois artigos apenas, um dos quais estabelecendo a sua entrada em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justifica-se, porém, o cuidado dado pelo Executivo à matéria, pelo risco de se inquirir como delegação de poderes o previsto no bôjo do artigo primeiro.

E justifica a mensagem mostrando o abuso que se comete atualmente com base no Decreto nº 52.090/63, que passou a ser interpretado como concedendo obrigatoriamente remuneração aos Corretores de Navios nos atos fundamentais de comércio relativos a tais navios, e como assegurando,

sobre essa remuneração, uma participação a certos funcionários das repartições aduaneiras de 4% (quatro por cento). Mostra as margens elevadas da incidência dessa corretagem sobre os fretes das exportações, nas vendas, afretamento e arrendamento de navios e sobre os depachos marítimos, de maneira a onerar sensivelmente essas operações, em benefício excessivo de corretores, que são em número limitado e alguns funcionários das alfândegas. Pondera mais a mensagem que, dada a complexidade da tabela, a exemplo do que já se atribuiu ao Poder Executivo na Lei n.º 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, que dispôs sobre a atividade dos Conferentes de Carga e Descarga, e na Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954, que dispôs sobre a atividade dos Concertadores de Carga e Descarga, justificava-se o proposto no projeto.

II — PARECER

Entendemos justificado satisfatoriamente o projeto. Não somente se impõe a correção imediata dos abusos que a mensagem refere, como também, dado o processo inflacionário, que a cada momento desvirtua os padrões de apreciação dos valores, e ainda à variedade dos atos de corretagem, comportando variada individuação de recompensa, justificado é que o Executivo possa por ato próprio, competente, estabelecer as condições das remunerações devidas aos Corretores de Navios. Os atos destes prendem-se, aliás, intimamente com os de importação, exportação, compra e venda e afretamento de embarcações, que muito de perto interessam ao "contrôle" que o Poder Executivo deve exercer sobre os portos, e demais fatores de comércio exterior. Somos, por isso, pela aprovação do projeto.

Quanto à única emenda de Plenário, do nobre Deputado Carneiro de Loyola, somos contrário à sua aceitação. Isso porque: 1) ela foge ao objetivo do projeto. Este visa a autorizar o Executivo a fixar a remuneração dos Corretores de Navios, aquela visa a criar novos cargos de corretores; 2) a emenda pretende alterar o quadro de lotação numérica aprovado com o Decreto n.º 52.090, de 4 de junho de 1963, e o meio jurídico para alterar ato do Executivo é outro ato do Executivo.

Tal é o nosso parecer, s.m.j.

Sala das Sessões da Comissão de Finanças, em 11 de maio de 1965. — *Hamilton Prado*, Relator.

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças, em sua 3ª Reunião Extraordinária, realizada em 11 de maio de 1965, sob a presidência do Sr. Peracchi Barcelos, Presidente, e presentes os Senhores Gayoso e Almendra, Hegel Morhy, Vasco Filho, Plínio Costa, Hamilton Prado, Waldemar Guimarães, Jairo Brum, Wilson Calmon, Edison Garcia, Italo Fittipaldi, Henrique Turner, José Freire, Mário Covas, Clovis Pestana, Aécio Cunha, Athié Coury e Ezequias Costa, opina, por unanimidade, de acordo com o parecer do Relator, Deputado Hamilton Prado, pela aprovação do Projeto n.º 2.752/65, que "regulamenta a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências correlatas", e pela rejeição da emenda a êle oferecida em Plenário.

Sala das Sessões da Comissão de Finanças, em 11 de maio de 1965. — *Peracchi Barcellos*, Presidente — *Hamilton Prado*, Relator.

2) DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

Na sessão de 19 de maio de 1965, o Deputado Antônio Feliciano levanta a seguinte Questão de Ordem:

(Sem revisão do orador) Sr. Presidente, no avulso que discrimina as proposições da Ordem do Dia da sessão de hoje, figura como a de n.º 2 o Projeto n.º 2.752-A/65, com este enunciado:

"Discussão prévia do Projeto número 2.752-A, de 1965, que regulamenta a profissão de Corretor de Navios e de seus prepostos, e dá outras providências correlatas, tendo pareceres: da Comissão de Constituição e Justiça, pela inconstitucionalidade; contrário, da Comissão de Legislação Social; favorável ao projeto e contrário à emenda de Plenário, da Comissão de Finanças. Do Poder Executivo. Relatores: Srs. Vieira de Mello, Adylio Vianna e Hamilton Prado. (Entrada na Câmara: 28-4-65; término do prazo: 27-5-65.)"

Sr. Presidente, se a memória não trai a minha alegação, tendo a proposição recebido um parecer inicial da Comissão de Constituição e Justiça ferindo-a de inconstitucionalidade, parece-me que, sem maior andamento, a proposição deveria vir em discussão prévia para fixação dessa preliminar.

Acontece, entretanto, que o projeto tramitou por outras Comissões — Comissão de Legislação Social e Comissão de Finanças —, tendo recebido parecer contrário na primeira e favorável na segunda. Inquiri eu a V.

Ex.^a, Senhor Presidente, exclusivamente para fixação de entendimento sobre o Regimento, se essa discussão, diante de pronunciamento das demais Comissões, não perdeu o caráter de prévia, uma vez que ela está já com a apreciação de mais duas Comissões permanentes da Casa. Ferido o projeto de inconstitucionalidade, e sendo esta atribuição específica da Comissão de Constituição e Justiça, não deveria ter sido submetido ao exame, à apreciação e à votação das demais Comissões?

Então, Sr. Presidente, sem qualquer restrição ao proceder da Mesa incluindo esta proposição, quero que se fixe o entendimento para o futuro: se, diante do pronunciamento das demais Comissões, o projeto não vem em primeira discussão, ou se é possível, com o pronunciamento das demais Comissões, apreciar-se em caráter prévio a inconstitucionalidade, para inclusão definitiva do projeto para apreciação de Plenário. (*Muito bem!*)

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

O SR. PRESIDENTE (*Batista Ramos*):

A rigor, o nobre Deputado está cheio de razões, mas acontece que, no caso, não haveria prejuízo de se apreciar a matéria, porque, se o Plenário rejeitar a inconstitucionalidade do projeto, ele volta à Comissão de Constituição e Justiça para apreciação do mérito.

Assim, a Mesa acolhe em princípio a questão de ordem de V. Ex.^a, mas acha que a matéria pode ser votada, uma vez que não há prejuízo algum para os trabalhos.

Por solicitação do Deputado Martins Rodrigues, na sessão de 20 de maio de 1965, é adiada a discussão do projeto por 48 hs.

Discussão prévia e votação (sessão de 25 de maio de 1965). Rejeitado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e rejeitada a emenda. É aprovado o projeto do Poder Executivo e vai à redação final.

A redação final do Projeto n.º 2.752 é aprovada na sessão de 26 de maio de 1965, sendo o mesmo enviado ao Senado Federal.

III — TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

1) PARECER DA COMISSÃO DE PROJETOS DO EXECUTIVO

PARECER

N.º 732, DE 1965

sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 111, de 1965 (número 2.752-B/65, na Câmara), que autoriza o Poder Exe-

cutivo a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar

O Projeto de Lei da Câmara n.º 111, de 1965, autoriza o Poder Executivo a rever e alterar a remuneração dos Corretores de Navios (tabela aprovada pelo Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, modificada pelo art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953).

A medida pleiteada decorre de solicitação do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima e dos Centros de Navegação Transatlântica do Rio de Janeiro e de Santos à Comissão de Marinha Mercante, no sentido da revogação do Decreto n.º 52.090, de 1963, que regulamentou a Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953.

Esclarecendo a matéria e exibindo o fulcro da questão, o Dr. Ministro Juarez Távora enfatizou, na exposição de motivos anexa à mensagem do Sr. Presidente da República (n.º 158, de 8 de abril de 1965):

"Na referida exposição, feita pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima, fôra salientado que aos Corretores de Navios estaria sendo atribuída uma retribuição elevadíssima e que alcançaria, inclusive, percepção da retribuição, ainda que inexistisse qualquer trabalho do corretor, pois tal remuneração incidiria sobre qualquer ato de comércio que viesse a ser praticado no País e relacionado com a atividade dos Corretores de Navios, ainda que não houvesse intermediação dos Corretores de Navios, como segue:

Total dos Corretores de Navios no País: 170; fretes da exportação em 1963: Cr\$ 320.000.000.000.

- a) incidência da comissão de 1% — Cr\$ 3.200.000.000 (sendo 170 corretores, só na exportação perceberia, cada um, Cr\$ 19.000.000);
- b) se adotada a comissão de 2% — Cr\$ 6.400.000.000 (a cada um caberia Cr\$ 47.000.000).

Nas vendas, fretamento e arrendamentos de navios, teriam os Corretores de Navios a percentagem de 3% sobre a operação, o que viria a crescer aquela retribuição acima, elevando-a consideravelmente.

Acresceria, ainda, àquela remuneração, o percentual sobre os despachos marítimos, que, conforme o previsto,

atingiria cerca de Cr\$ 12.300.000 para cada corretor.

Salientaram os órgãos representativos das empresas de navegação que, admitida a orientação adotada pelas repartições aduaneiras quanto ao Decreto nº 52.090/63, em causa, cada Corretor de Navio teria uma remuneração mensal muito superior a Cr\$ 4.000.000 (quatro milhões de cruzeiros) e que, em sua maior parte, não representaria retribuição por serviço prestado.

A Comissão por mim instituída para examinar o assunto concluiu no sentido de que a mola-mestra causadora de tal absurdo fôra a participação de certos funcionários das repartições aduaneiras na remuneração dos corretores. A primeira importante conclusão a que chegou a Comissão e que já foi por mim dada a conhecer ao Senhor Ministro da Fazenda foi no sentido de que inexistia, mesmo no Decreto n.º 52.090, em exame, qualquer dispositivo que tornasse obrigatória a participação dos Corretores de Navios nos atos fundamentais do comércio. Destarte, a participação dos mesmos deveria restringir-se àqueles atos nos quais interviesses. Com essa conclusão, a retribuição dos Corretores de Navios ficaria adstrita ao trabalho realmente realizado pelo corretor.

Pelo exposto, concluiu a Comissão ser necessário revogar as tabelas aprovadas pelo citado Decreto n.º 52.090, fazendo prevalecer aquela prevista em lei (Decreto n.º 19.009, de 27-11-29, e Lei n.º 2.146, de 29-12-63), que, como é óbvio, devido ao tempo decorrido, necessitará ser adequada à realidade atual, o que, entretanto, na forma da legislação vigente, só poderá ser feito mediante lei.

Tal fixação em dispositivo legal, todavia, segundo entendeu a Comissão, teria decorrido por influência de uma seqüência meramente tradicional, uma vez que não se trata de fixar vencimento de cargo público (artigo 65, IV, Constituição Federal) e, sim, pagamento de uma classe autônoma de intermediários cujos serviços, quando solicitados, são remunerados diretamente pelos respectivos usuários.

O projeto de lei proposto pela Comissão, e por mim encaminhado a V. Ex.^a, tem por objetivo permitir maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, a qual, como é óbvio,

necessita reajustes periódicos, face à oscilação dos níveis de custo de vida, provocando a necessidade de acordos particulares de reajustamento altamente inconvenientes, por sua diversidade e, sobretudo, seu caráter ilegal."

Vê-se, em consequência, que o projeto já aprovado pela outra Casa do Congresso Nacional, com parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, que opinou pela inconstitucionalidade, rejeitado pelo Plenário, merece ser aprovado, nos termos da competência desta Comissão.

A rigor, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado deveria manifestar-se a respeito do projeto, em vista do pronunciamento aqui aludido.

Sala das Comissões, em 4 de junho de 1965. — *Mem de Sá*, Presidente — *Jefferson de Aguiar*, Relator — *José Guimard* — *Edmundo Levi* — *Walfredo Gurgel* — *Lino de Mattos*.

2) DISCUSSÃO E VOTAÇÃO

O Presidente Moura Andrade, na sessão de 15-6-65, retira o projeto da Ordem do Dia para ouvir a Comissão de Constituição e Justiça (em virtude do final do parecer da Comissão de Projetos do Executivo e da eiva de inconstitucionalidade dada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados).

Na sessão de 18-6-65, o Senador Josaphat Marinho solicita e o Presidente defere prazo para emitir parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que é apresentado nos seguintes termos, na sessão de 21-6-65:

"O Sr. Josaphat Marinho :

(Para emitir parecer) Sr. Presidente, Senhores Senadores, designado Relator da matéria, preferi, apesar da celeridade com que está tramitando, elaborar parecer escrito. Adianto, entretanto, a V. Ex.^a e ao Plenário que não houve tempo, de sexta-feira até o momento, para que a Comissão se reunisse. Conseqüentemente, o que passo a ler sob a forma de parecer da Comissão de Constituição e Justiça é o meu voto, que prevalecerá ou não, segundo o entendimento da maioria daquele Órgão e deste egrégio Plenário.

(Lendo)

I

Por mensagem, acompanhada de exposição de motivos do Ministro da Viação e Obras Públicas, o Presidente da República tomou a iniciativa de propor ao Congresso Nacional "projeto de lei que

atribui ao Poder Executivo competência para fixar a remuneração dos Corretores de Navios, até hoje prevista em lei".

A proposição sugerida estabelece, precisamente, que "fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo artigo 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953".

II

A exposição de motivos que instrui o documento presidencial visa a demonstrar ser excessiva a remuneração assegurada aos Corretores de Navios e a aconselhar — para o que inspirou o presente projeto de lei — "maior flexibilidade ao processo de revisão da parte fixa da remuneração".

Acrescenta a exposição que a Comissão incumbida do estudo da matéria concluiu que a revisão das tabelas só poderia ser feita "mediante lei", mas que reconheceu, também, que a estipulação em "dispositivo legal" resultou de "uma seqüência meramente tradicional, uma vez que não se trata de fixar vencimentos de cargo público (art. 65, IV, da Constituição Federal) e sim de pagamento de uma classe autônoma de intermediários cujos serviços, quando solicitados, são remunerados diretamente pelos respectivos usuários".

Finalmente, acentua a exposição que diante da delonga do processo legislativo, seria conveniente que o Poder Executivo fosse autorizado a "promover" a revisão, "como ocorreu com os Conferentes de Carga e Descarga (Lei n.º 1.561, de 21 de fevereiro de 1952) e Concertadores de Carga e Descarga (Lei n.º 2.191, de 5 de março de 1954), e outros".

III

Na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e a de Legislação Social opinaram contrariamente ao projeto. A primeira, em parecer aprovado por unanimidade de votos, assinalou ser manifesta a inconstitucionalidade da proposição, por envolver delegação de poderes. A segunda, em pronunciamento também sem divergência, frisou que poderia ser adotado em lei critério flexível para revisão da parte fixa da remuneração, bastando que o Poder Executivo forneça os elementos necessários.

A Comissão de Finanças, por igual, sem voto divergente, opinou pela aprovação do projeto.

Aqui, a Comissão de Projetos do Executivo o aprovou, "nos termos da competência desta Comissão". E frisou a conveniência de ser ouvida a Comissão de Constituição e Justiça do Senado, visto que a da Câmara ofereceu parecer — que o Plenário desprezou — pela inconstitucionalidade da proposição.

IV

Estabelecendo e disciplinando o regime de divisão dos poderes, a Constituição Federal prescreve que é vedado a qualquer deles delegar atribuições.

Certo, a rigidez da não-delegação é amplamente combatida, quer por se afigurar inconciliável com o mecanismo institucional do Estado moderno, quer porque encerra uma regra constantemente desmentida pelos fatos.

Já em 1938, Carl Schmitt proclamava que "desde o começo da guerra mundial a maior parte dos Estados foi obrigada a simplificar a elaboração das leis, a fim de poder mantê-las em harmonia com as mudanças freqüentes da situação política, econômica e financeira". E, depois de descrever o fenômeno na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, concluiu: "Todos os Estados do mundo, hoje, são constrangidos a instituir sistemas de legislação simplificada."

Mas o Professor da Universidade de Berlim salientou duas particularidades importantes. Observou que, não havendo um conceito geral do Estado de direito, mesmo nas democracias-modélo, pois cada sistema "parte de uma noção de lei diferente", não é possível ditar diretrizes sobre a compatibilidade constitucional das delegações legislativas. "O único meio de encontrar uma resposta a esta questão consiste, pois — rematou —, no exame do conceito de lei, nos diversos Estados". Advertiu, ainda, que as leis editadas em virtude de uma delegação legislativa se distinguem, por sua natureza, da legislação de sentido ditatorial. "Em consequência, o manejo do sistema das delegações legislativas é uma preciosa pedra-de-toque da realidade constitucional e um sistema valioso da evolução seguida pela Constituição" (Carl Schmitt — *L'évolution récente du problème des délégations législatives* — in "Introduction à l'Etude du Droit Comparé". Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert, Paris, 1938, T. 2, págs. 200-210).

A experiência crescente, enriquecida pela multiplicação das funções do Estado, sobretudo depois da Segunda Guerra, vem definindo os contornos do processo de delegação legislativa. "Para que seja eficaz a delegação, mantendo o poder delegante a maior soma dos poderes — escreve Themistocles Cavalcanti, estudando o assunto em tese —, é preciso não somente que essa delegação seja expressa, que ela estabeleça as diretrizes políticas, como os *stands* jurídicos, técnicos e científicos a que deve obedecer quem exerce a função delegada." "É preciso, ainda mais, que o poder delegante fiscalize a execução da delegação, conservando os meios de controle e de correção para evitar que o órgão delegado abuse, ou desvirtue a delegação concedida." Enfim: a delegação "deve ficar cercada de precauções que evitem a eliminação de uma das tarefas fundamentais do Poder Legislativo" (Themistocles Cavalcanti — "O Princípio da Separação dos Poderes e suas Modernas Aplicações" — in "Cinco Estados" — Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1955 — págs. 1-20).

Essas fórmulas de preservação da atividade normativa do Poder Legislativo se desdobram à medida que aumentam os casos de delegação. Assim, Francisco Sá Filho pondera que "não será, tecnicamente, certo autorizar o Governo a expedir decretos-leis, alterando ou completando a legislação vigente, no que concerne a determinadas matérias. Diversamente, o que se impõe é determinar ao Executivo a expedição de decretos, com objetivos certos e condições preestabelecidas, ficando habilitado a modificar as leis vigorantes sobre a matéria, os quais passam a ter simples caráter regulamentar". E ajunta o Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: "São indicados como requisitos dessa legislação excepcional: o limite do tempo, o quadro das matérias, a ulterior ratificação do Parlamento" (Francisco Sá Filho — "Relações entre os Poderes do Estado" — Edit. Borsoi, 1959, págs. 230 a 246).

Logo, onde a delegação é permitida, a lei de habilitação deve ser precisa, de alcance determinado, de modo que o uso da autorização esteja sempre sujeito à correção do Legislativo. A Constituição da França é exemplo significativo de adoção desse prudente critério (art. 38).

V

Ora, a Constituição brasileira veda a delegação de poderes (art. 36, § 2.º). Para prática dessa medida, ao ser instituído

o sistema parlamentar de governo, foi indispensável que o Ato Adicional contivesse declaração expressa (parágrafo único do art. 22). Mas a Emenda Constitucional n.º 4, de 1961, que consubstanciou o Ato Adicional, foi revogada pela Emenda Constitucional n.º 6, de janeiro de 1963. Em princípio, pois, o processo de delegação é matéria de Direito a ser elaborada mediante reforma constitucional:

ad legem ferendam.

Ainda, porém, que se atenua, como deve ser atenuada, por interpretação, a rigidez da regra proibitiva, não é dado admitir concessão ao Poder Executivo que suprima, em qualquer caso, a autoridade normativa e de fiscalização do Legislativo.

Além de proclamar que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional (art. 37), a Constituição atribui a este a tarefa de legislar, a par das hipóteses que enumera, *sobre todas as matérias da competência da União* (art. 65, IX). Ao Presidente da República reservou a sanção (art. 65) e o veto (art. 70, § 1.º).

No uso de sua prerrogativa constitucional, pode o Congresso adotar as regras básicas e gerais e destinar ao Executivo a fixação de particularidades e pormenores, como matéria de natureza regulamentar. Quando se tratar, porém, da própria substância da norma, da definição ou do conteúdo do direito objeto de disciplina, a transferência não é legítima, porque representa delegação vedada.

VI

No caso ora apreciado, pretende-se que o Poder Executivo seja "autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios".

Mas o próprio Presidente da República reconhece, corretamente, em sua mensagem, que se cuida de matéria *até hoje prevista em lei*. Nem se pode excluí-la do âmbito da lei, arguindo, como o fez a Comissão que estudou o assunto na área administrativa, que não se trata de vencimentos de cargo público. A Constituição, além de conferir ao Congresso o poder de "criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial" (art. 65, IV), atribui-lhe o de "legislar sobre todas as matérias da competência da União" (art. 65, IX).

Depois, no legislar sobre remuneração, a tarefa principal consiste, exatamente, em fixá-la, em delimitar seu valor, a que se resume, afinal, o direito de ser definido.

De todos os ângulos, portanto, a matéria se enquadra no regime de lei, e não de decreto.

Demais, não se trata, sequer, de fixação primária, mas de alteração de *quantum* já estipulado. Desta sorte, se fôsse concedida a autorização, admitir-se-ia que decreto modificasse o conteúdo de lei, em parte substancial, e que não se concilia com norma de natureza simplesmente regulamentar.

Pouco importa, por essas razões, a alegação da existência de precedentes. Os precedentes não valem por si mesmos, mas pela segurança e legitimidade de seus fundamentos. Na espécie, se invocáveis, não poderão prevalecer, porque decisões, nem mesmo judiciais, anulam a Constituição.

VII

Se se impõe alterar a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios — e tudo indica que se impõe —, pode o Governo sugerir a medida ao Congresso, com os dados e esclarecimentos necessários. Nem ao menos há risco de demora, como se presumiu, erroneamente, na exposição que acompanhou a mensagem. A aplicação dos prazos do Ato Institucional — já posta em prática até em casos sem urgência — proporcionará solução pronta e idônea.

A correção dos excessos — que é dever dos poderes constitucionais do Estado — não será negada pelo Congresso Nacional.

VIII

Pelos motivos expostos, somos de parecer que a autorização constante do projeto de lei é inconstitucional.

A alteração da parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios deve ser feita por lei, da qual a administração poderá ter iniciativa, fornecendo ao Congresso Nacional os subsídios — que este processo não encerra — aconselháveis a justa decisão."

Nesta mesma sessão o Senador Jefferson de Aguiar apresenta a seguinte emenda ao projeto:

EMENDA N.º 1

Dê-se ao art. 1.º a seguinte redação:

"Art. 1.º — O art. 8.º da Lei n.º 2.146, de 29 de dezembro de 1953, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, cons-

tante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas."

Justificação

A emenda visa a sanar a alegada inconstitucionalidade arguida pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, na parte relativa à delegação de poder.

Sala das Sessões, 21 de junho de 1965.
— Jefferson de Aguiar.

O projeto sai da Ordem do Dia para o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre a emenda.

Na sessão de 23-6-65, o Presidente do Senado Federal anuncia a votação do Projeto n.º 2.752, e solicita o parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça sobre a emenda de Plenário, que é o seguinte:

O Sr. Josaphat Marinho:

(Para emitir parecer) Sr. Presidente, Senhores Senadores, como acaba de ser esclarecido, a Comissão de Constituição e Justiça, pelo seu relator, ofereceu parecer contrário à aprovação do projeto de lei aceito pela Câmara dos Deputados.

A fundamentação do parecer pela inconstitucionalidade reside em que a proposição, visando a transferir ao Presidente da República o poder de alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, que foi estipulada em lei, importa delegação de poder, expressamente proibida na Constituição de 46.

Fica tanto mais clara a inconstitucionalidade quando o próprio Presidente da República, em sua mensagem, declara, de modo explícito, que a matéria sempre foi prevista em lei.

Ora, se sempre foi prevista em lei, a matéria é do âmbito do Poder Legislativo. E se a Constituição de 46 veda a delegação, o Poder Legislativo não pode autorizar o Executivo a modificar, por decreto, a remuneração que foi estabelecida por lei.

Mas, na conclusão do parecer, assinala-se que tudo indica que se deve modificar a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios. E que o Congresso, por certo, não negará essa alteração, desde que proposta, de modo fundamentado, pelo Poder Executivo.

Não cuidei de alterar a proposição para convertê-la em projeto de lei a ser devidamente aprovado, porque, no processo, não existem os subsídios necessários à justa fixação da parte determinada da remuneração dos Corretores de Navios. O nobre Senador Jefferson de Aguiar apresentou a seguinte emenda, que diz com o propósito de sanar a alegada inconstitucionalidade:

“Dê-se ao art. 1.º a seguinte redação:

“Art. 1.º — O art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas.”

Data venia o propósito de S. Ex.ª, a emenda não sana; ela agrava a inconstitucionalidade.

Como se deduz da leitura que acabei de fazer, o nobre autor da emenda modifica a lei anterior para atribuir ao Presidente da República, em caráter indefinido, o poder de fixar a parte invariável da remuneração dos corretores.

O Presidente da República pedia autorização para:

“... alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953.”

Mas o nobre Senador Jefferson de Aguiar modifica a redação do artigo 8.º da lei e confere, por esse meio, ao Poder Executivo a faculdade de alterar a remuneração, quanto a sua parte fixa, dos Corretores de Navios.

A particularidade de mandar ouvir o Ministério da Viação e Obras Públicas não interfere no problema jurídico. Ainda que o Presidente da República tivesse, normalmente, a prerrogativa de fixar aquela parte da remuneração, é evidente que o faria independentemente de determinação legal, ouvindo o Ministério da Viação e Obras Públicas, pois que se trata de matéria vinculada ao âmbito de competência daquela Secretaria de Estado.

Pediria a atenção do nobre Senador Jefferson de Aguiar, e do Plenário, para o que consta da própria exposição de motivos da Comissão Administrativa que, no Ministério da Viação e Obras Públicas, estudou o assunto e que foi transmitida, através de amplo ofício do titular daquela Pasta, ao Presidente da República.

Na exposição está acentuado o seguinte:

“Há ainda a ressaltar ter a Comissão concluído no sentido de que, antes do advento do Decreto-Lei n.º 52.090, as tabelas de remuneração dos Corretores de Navios foram fixadas por lei. Entretanto o referido decreto veio estabelecer novas tabelas, alterando aqueles dispositivos legais, o que constitui uma ilegalidade.”

Portanto, a própria Comissão, que examinou o assunto no âmbito administrativo, reconhece a exorbitância que se verificou. E, a seguir, a mesma Comissão assinala que “a alteração deve ser feita mediante lei”.

Apenas a Comissão adianta que a fixação em lei havia sido mais em decorrência de tradição, porque não se trata de fixação de vencimentos de funcionários públicos. E, daí, ofereceu a sugestão de poder a matéria ser estipulada por decreto do Poder Executivo.

Mas, já no parecer que ofereci ao Plenário, tive o cuidado de assinalar que não é da competência do Congresso Nacional apenas estudar a situação dos funcionários públicos e fixar-lhes os vencimentos. A Constituição estabelece igualmente que compete ao Poder Legislativo, apenas com a sanção do Presidente da República, legislar sobre todas as matérias da competência da União (art. 65, IX).

Ora, se a retribuição devida aos Corretores de Navios é matéria da competência da União, e se essa estipulação depende de norma, a norma é legal. E, como norma legal, só pode ser estabelecida pelo Poder Legislativo. Transferir essa faculdade ao Poder Executivo é abdicar de prerrogativa do Legislativo, e abdicar contra a Constituição, que veda, expressamente, a delegação de poderes.

Tanto menos se justifica a delegação na forma proposta pelo Executivo, como na sugerida pelo nobre Senador Jefferson de Aguiar, porque ainda que ela fosse possível, nas circunstâncias atuais, em que o Ato Institucional fixa prazos fatais — inclusive o prazo limitadíssimo de 30 dias, para tramitação de projetos do Executi-

vo —, e ainda que a Constituição não fôsse explícita na proibição, a prudência política estava a aconselhar ao Legislativo não admitir a delegação e abrir oportunidade, como aberta está no parecer, a que o Presidente da República remeta proposta de modificação, que o Congresso, por certo, não lhe negará, até mesmo naquele prazo limitado de 30 dias.

Não se nega que haja excesso na remuneração dos corretores. O que se recusa é que a alteração possa ser feita por ato do Presidente da República, ainda que por autorização do Congresso Nacional. O Congresso é soberano, mas nos limites das atribuições que a Constituição lhe defere. E a Constituição não lhe defere o poder de delegar atribuições. Ao contrário, expressamente veda-lhe essa faculdade.

É o parecer sobre a emenda, Senhor Presidente. (*Muito bem!*)”

Fala a seguir o Senador Jefferson de Aguiar:

O Sr. Jefferson de Aguiar:

(*Pela ordem*) Sr. Presidente, ouvi com atenção merecida o parecer do nobre Senador Josaphat Marinho, em nome da Comissão de Constituição e Justiça. Parece-me que, na hipótese em apreciação, há uma dúvida preliminar que deve ser decidida, para que possa ser acolhida a opinião do nobre relator, qual seja, a de se configurar realmente se o Corretor de Navios é um funcionário público no sentido estrito do termo.

Conforme foi referido expressamente — consta da mensagem, do projeto que a acompanha e da emenda que lhe aditei —, o Corretor de Navios é designado pelo Poder Executivo, nos termos do Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, que deu nova regulamentação a esta função pública; mas não criou — e não consta da nomenclatura funcional — o cargo de Corretor de Navios, que não recebe do Poder Público nenhum estipêndio, vencimento, remuneração ou vantagem. Ao contrário: o Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, estabeleceu, em primeiro lugar, no artigo 4.º, as condições que deverão ser atendidas pelo Corretor, para se investir na função, cumprindo uma ação de intermediação. No art. 9.º, dispõe o mesmo decreto do Executivo:

“Corretores de Navios só poderão ser destituídos de suas funções mediante processo administrativo por falta grave

ou delito previsto na legislação em vigor.”

Há destituição, mas não demissão ou qualquer sanção que se possa impor nos termos do Estatuto. O mesmo decreto acentua, no art. 14, que é da competência dos Corretores de Navios:

- 1.º) intervir nos fretamentos, respectivas cotações e engajamento de cargas;
- 2.º) agenciar seguros marítimos;
- 3.º) traduzir os manifestos e outros documentos que lhes são relativos, como listas de sobressalentes, certidões consulares e outros;
- 4.º) agenciar negócios concernentes a entradas, desembaraço e saídas das embarcações nas repartições competentes, com livre entrada nos seus armazéns, depósitos e mais dependências;
- 5.º) fazer as diligências para instruir a arqueação de vapores ou de navios;
- 6.º) desempenhar fielmente os trabalhos de que forem encarregados;
- 7.º) dar certidões de contratos e atestados relativos aos negócios do seu ofício, quando requeridos pelas partes diretamente interessadas ou requisitados por autoridades competentes;
- 8.º) guardar sigilo dos nomes dos comitentes, só podendo mencioná-los com autorização destes, por escrito, no caso de exigir a natureza da negociação, ou diante de requisição da autoridade competente;
- 9.º) assegurar-se da identidade e idoneidade das pessoas ou sociedades de cujas negociações forem encarregadas;
- 10.º) fazer tôdas as diligências necessárias para o pagamento dos impostos e taxas devidos nas operações de que participar e especialmente remeter, à autoridade fiscal competente, uma terceira via dos contratos de fretamento e engajamento de carga, a fim de serem confrontados com os respectivos manifestos de saída, enviados à Alfândega pelas companhias e agências de vapores.

Parágrafo único — O contrato de engajamento de carga poderá ser ratificado pelo corretor, de acôrdo com os embarques efetivamente realizados.”

Verifica-se, portanto, que o corretor exerce função de intermediário e, como se acentuou, é um corretor de negócios no que concerne ao fretamento e engajamento de navios e a todo o negócio relacionado com as atividades portuárias.

Por isso mesmo, o Decreto número 19.009 aprovou uma tabela de corretagem e emolumentos dos Corretores de Navios, isto é, a remuneração a que tem direito o Corretor de Navios, como intermediário de negócios. O decreto se refere a comitente, expressa, insofismavelmente. No entanto, a Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953, que manda aplicar aos corretores, às Câmaras Sindicais, Juntas, Bolsas de Mercadorias e Caixas de Liquidação de todo o País a legislação anteriormente decretada para o Distrito Federal, e dá outras providências, no artigo 8.º hábilmente consignou:

“São elevados ao dôbro os atuais emolumentos fixos de Corretores de Navios constantes da tabela anexa do Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929.”

Por conseguinte, o art. 8.º não atribui ao Corretor de Navios uma categoria funcional, não lhe concede um cargo, não lhe assegura um vencimento correspondente a um padrão da nomenclatura funcional ou ocupacional. Mas, no intuito naturalmente de assegurar à classe a manutenção da tabela, a lei, por artifício, deu o emolumento em dôbro, mas duplicou aquilo que um decreto assegura ao Corretor de Navios. Então, em face da circunstância, o Poder Executivo enviou ao Congresso uma mensagem alterando o art. 8.º, da Lei n.º 2.146, que dobrou o emolumento previsto no Decreto n.º 19.009.

Por conseguinte, para que se desse perfeita adequação, legitimidade e autenticidade à modificação pretendida pelo Executivo, ofereci uma emenda alterando o art. 8.º, que, sem nenhuma relação com a função de corretor de navios, atribuiu, em dôbro, o emolumento previsto na tabela, sem outra qualquer consequência. Então, alterando o art. 8.º, atribuo, expressamente, como atribuído está, ao Presidente da República a fixação dos emolumentos, com a flexibilidade que deve orientar esta fixação da remuneração fixa dos tributos.

Em face desta modificação, nada se altera, mas não se permite a heresia que o art. 8.º contém, porque retorna ao *statu quo ante*, em que a tabela de remuneração foi aprovada por um decreto do Exe-

cutivo e, por via de consequência, deve ser alterado também por um decreto do Executivo.

Esclarecendo o parecer que proferi na Comissão de Projetos do Executivo, e me referindo expressamente à exposição de motivos do Ministro Juarez Távora, tive ensejo de fazer a seguinte referência:

(Lendo)

“Total dos Corretores de Navios no País: 170; fretes da exportação em 1963: 320 bilhões de cruzeiros;

a) incidência da comissão de 1%: Cr\$ 3.200.000.000. Sendo 170 corretores, só na exportação, perceberia cada um Cr\$ 19.000.000;

b) se paga a comissão de 2%, Cr\$. . . . 8.000.000.000, a cada um caberia Cr\$ 47.000.000.

Nas vendas, fretamento e arrendamentos de navios, teriam os Corretores de Navios a percentagem de 3% na operação, o que viria a acrescer aquela retribuição acima, elevando-a consideravelmente.

Acresceria, ainda, aquela remuneração ou percentual sobre os despachos marítimos, que, conforme o previsto, atingiria cerca de Cr\$ 12.350.000 para cada corretor.”

Por conseguinte, o que pretende o Executivo é dar flexibilidade à sua atuação, segundo a conveniência portuária e a categoria de cada pórtio neste País, atribuindo uma remuneração variável aos corretores e exigindo que a contraprestação em dinheiro retribuisse um serviço efetivo prestado pela classe àqueles que são obrigados a requerer a sua intermediação.

Portanto, não há inconstitucionalidade na emenda. Poderia haver um equívoco de redação no projeto governamental. O Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, o ilustre Sr. Juarez Távora, verificando justamente o equívoco a que poderia dar margem o texto da mensagem, concordou com a emenda que ofereci ao projeto, porque ela, realmente, faz com que haja compatibilidade entre o Decreto-Lei n.º 19.009, que criou e regulamentou a classe dos corretores, e o dispositivo da Lei n.º 2.146, que, como disse, por habilidade e um artifício louvável para a classe, dobrou a remuneração, mas com o intuito de torná-la insusceptível de reforma, senão mediante lei, no caso particular.

Entretanto, se altero a redação do art. 8.º, e atribuo, como está atribuindo, no

Decreto-Lei n.º 19.009, essa prerrogativa ao Sr. Presidente da República, após a audiência do Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas, evidentemente chegaremos à consequência lógica, jurídica e constitucional de que está integrada a classe no regime que a orienta, determina e faz com que tenha atividade nos portos do Brasil.

Assim, Sr. Presidente, lamentando *data venia* discordar do parecer do nobre Senador Josaphat Marinho, espero que o Plenário, acolhendo a emenda, oriente a solução em favor dos interesses nacionais. *(Muito bem!)*

Encaminhando a votação do projeto, fala o Senador Aurélio Vianna:

O Sr. Aurélio Vianna:

Sr. Presidente, estamos no regime da urgência definitiva e permanente.

Há pressa, grande pressa. Se legislamos mal, a culpa, em parte, é nossa; mas também do Executivo. A pausa para meditação, advogada por Tagore, é totalmente desconhecida dos homens públicos deste País, neste momento de crise nacional!

Para que pensar?

O pensar traz implicações: importa em uma tomada de posição, à base da responsabilidade de cada qual.

Portanto, é melhor que não se pense, que não medite, que não se estude.

Eu não sou constitucionalista, mas pela leitura ligeira que fiz, cheguei à conclusão de que tanto o projeto como emendas ferem direitos impostergáveis do Legislativo — há uma delegação clara, franca e aberta que nós damos ao Executivo.

Nós nos alienamos e lhe damos um poder que jamais, até prova em contrário, o Legislativo concedeu ou outorgou, em qualquer outra época, a qualquer Presidente!

E depois desta virão outras leis, até que se chegue à conclusão — Executivo e Legislativo — da desnecessidade do Parlamento, por apêndice superado e que deve ser podado em definitivo.

“Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, por decreto, a parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto número 19.009, de 27 de novembro de 1929, com a modificação nela introduzida pelo art. 8.º da Lei número 2.146, de 29 de dezembro de 1953.”

Surge, então, uma emenda, de um dos mais doutos juristas e constitucionalistas desta Casa, ampliando os poderes do Executivo e determinando que:

“Art. 2.º — A parte fixa da remuneração dos Corretores de Navios, constante da tabela anexa ao Decreto n.º 19.009, de 27 de novembro de 1929, será fixada por decreto do Presidente da República, ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas.”

Não é mais ouvido o Parlamento Nacional. É ouvido o Ministério da Viação e Obras Públicas, que substitui, então, o Poder Legislativo, por delegação nossa. Este é o primeiro princípio. Virão outros... não digo o princípio do fim... Sabemos que há uma plethora de projetos a serem votados a toque-toque. Estamos no regime militar, não quero dizer militarista, porque não há militarismo no Brasil.

Sr. Presidente, neste parecer prolatado pelo nobre Senador Josaphat Marinho, lemos um trecho que a inteligência balana, com propriedade, *no-lo revelou e que merece a nossa meditação, ou melhor, o nosso acolhimento:*

“No uso de sua prerrogativa constitucional, pode o Congresso adotar as regras básicas e gerais e destinar ao Executivo a fixação de particularidades e pormenores, como matéria de natureza regulamentar. Quando se tratar, porém, da própria substância da norma, da definição ou do conteúdo do direito objeto de disciplina, a transferência não é legítima, porque representa delegação vedada.”

O próprio Presidente da República declarou, na sua mensagem, que a matéria de que trata é, até hoje, prevista em lei. Não pode, portanto, concluir o Senador Josaphat Marinho, “ser excluída do âmbito da lei, nem mesmo sob pretexto de que não se trata de vencimentos de cargos públicos”.

Sr. Presidente, terminado o tempo, dei as razões sucintas, *peremptórias* dos motivos que me levarão a dar o meu voto, perdedor embora, contra a emenda e contra o projeto, colocando-me, portanto, no caso vertente, numa oposição sistemática. *(Muito bem!)*

O Sr. Presidente procede à votação da emenda e, a seguir, do Projeto n.º 2.752, sendo ambos rejeitados. (*)

(*) DCN — Seção II — de 24-6-63 — pág. 1.988

TERRITÓRIOS FEDERAIS

2.^a Parte

Sara Ramos de Figueiredo

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

NOVOS TERRITÓRIOS

Tendo em vista, sobretudo, os interesses da segurança nacional, conforme já dissemos em outra parte, foram criados mais cinco territórios, todos localizados nas fronteiras do Brasil com nações estrangeiras.

Os novos territórios, ou seja, Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu, emergiram do Decreto-Lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943.

AMAPÁ

O Território do Amapá, desmembrado do Estado do Pará, foi objeto de questão, durante vários anos, entre o Brasil e a França, na zona fronteiriça. Decorria a demanda de termos ambíguos do **Tratado de Utrecht**, firmado em 1713. O Tratado, ao dispor sobre a fronteira entre o domínio português e o francês, na América, mandava que esta passasse pelo Rio Japoc ou de Vicente Pinson. Não se reconhecia que o Rio Japoc, mal identificado no pacto, outro não era senão o Rio Oiapoc.

Em 1895 tropas francesas invadiram a região contestada, sendo, porém, rechaçadas pela valente ação de Francisco Xavier da Veiga Cabral, que havia sido aclamado Governador do Território pela população amapaense. Afinal, entregue o caso à arbitragem do Presidente da Suíça, Walther Hauser, pelo laudo de 1900, foi o Brasil vitorioso, ainda aqui pela ação diplomática do Barão do Rio Branco.

É a seguinte a sentença do Presidente Walther Hauser:

"I — Conforme o sentido preciso do art. 8.º do Tratado de Utrecht, o Rio Japoc ou Vicente Pinson é o Oiapoque, que desemboca, imediatamente, a oeste do Cabo Orange, e seu **thalweg** forma a linha limdeira.

II — A partir da cabeceira principal dêsse Rio Oiapoque até à fronteira holandesa, a linha de divisão das águas da bacia do Amazonas, que, nesta região, é constituída, em quase sua totalidade, pela linha de fastígio da serra Tumucumaque, forma o limite interior."

Quanto ao movimento econômico dêste território, vamos transcrever trechos de recente relatório do Dr. José Guimarães Lima, Procurador-Geral do Distrito Federal e dos Territórios:

"O Território do Amapá está crescendo de maneira fabulosa. A Serra do Navio, onde estão as instalações da ICOMI, é freqüentada até mesmo por turistas. Trata-se de um núcleo humano de alguns milhares de pessoas, cujo índice de vida está acima da média do do resto do Brasil.

Constitui praticamente uma cidade, com todos os requisitos da moderna urbanística.

É uma jóia engastada em plena selva amazônica. Honra o surto de progresso por que passa o Brasil.

Até habitantes de países vizinhos se valem da assistência médica e social dada pela ICOMI.

O manganês é a principal fonte de renda desse Território.

Como é sabido, além do Brasil, somente Ghana e a Rússia produzem esse minério em escala comercial.

Cumpra observar, todavia, que recentes descobertas químicas, de aquisição mais barata, fizeram baixar o preço desse minério, além da queda de 30% do seu emprêgo.

Espera-se, mesmo, que, em poucos anos, a sua utilidade decaia de 60%. A estrada de ferro da ICOMI, com 196 quilômetros de extensão, é moderníssima, dando assistência a toda essa vasta região, terminando no porto de Santana, com capacidade para navios de grande tonelagem."

Em 1963, o Senador Moura Palha apresentou no Senado Federal o seguinte projeto:

PROJETO DE LEI DO SENADO
N.º 132, de 1963 (1)

Eleva o Território Federal do Amapá à categoria de Estado, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — O Território Federal do Amapá, com os seus atuais limites, é constituído em Estado do Amapá.

Art. 2.º — Promulgada a presente Lei, a Justiça Eleitoral fixará, no prazo de cento e vinte dias, a data para as eleições de Governador e de 15 (quinze) Deputados à Assembléia Legislativa, os quais terão, inicialmente, funções constituintes.

Art. 3.º — O Presidente do Tribunal Regional Eleitoral convocará a Assembléia Legislativa, dentro em 20 dias à diplomação, e dirigirá os trabalhos da reunião, a fim de que esta eleja a sua Mesa Diretora.

Art. 4.º — A Constituição Estadual será promulgada até 90 dias após a instalação da Assembléia Legislativa. Não o sendo, o Estado do Amapá ficará submetido, automaticamente, à Constituição do Estado do Pará, até que a Assembléia a reforme pelo processo nela determinado.

Art. 5.º — A posse do primeiro Governador se fará perante a Assembléia Legislativa, no dia em que for promulgada a Constituição Estadual, na forma do art. 4.º.

Parágrafo único — Até essa data, o Estado do Amapá ficará sob a administração do Governo Federal, através de um Governador provisório.

Art. 6.º — As dotações consignadas no Orçamento-Geral da União para o Território Federal do Amapá serão transferidas e entregues ao Governo Estadual, que as aplicará, mediante convênio.

Parágrafo único — Promulgada a Constituição Estadual, o Governo do Amapá receberá da União Federal, no exercício subsequente, um auxílio igual ao valor das verbas orçamentárias consignadas no Território, no exercício anterior.

Art. 7.º — A União celebrará convênio com o Estado do Amapá, a vigorar do exercício financeiro subsequente ao da promulgação da Constituição do Estado, a fim de que:

a) concorra, durante dez anos sucessivos, com um auxílio ao Estado não inferior a Cr\$ 500.000.000 (quinhentos milhões de cruzeiros), por exercício financeiro;

b) auxilie o Governo Estadual a pagar aos desembargadores do Tribunal de Justiça a diferença entre os seus vencimentos e os dos juizes de entrância mais elevada ou única até ser a mesma absorvida por majorações outorgadas pelos poderes constitucionais do Estado;

l — o Estado se obriga, no mesmo prazo de dez anos, a aplicar 50% (cinquenta por cento) da dotação contemplada na letra a, deste artigo, no fomento da riqueza regional.

Art. 8.º — A partir da data de promulgação da Constituição Estadual, ficam atribuídos ao Estado do Amapá e a ele incorporados:

a) todos os bens, serviços e respectivo pessoal, ativo e inativo, do Território Federal do Amapá;

b) todos os serviços públicos de natureza local, exercidos pela União no Território, e por ela não aproveitados, inclusive a Justiça, o Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com os seus bens e pessoal ativo.

§ 1.º — O pessoal dos serviços mantidos pela União e transferidos para o Estado, na forma deste artigo, continuará a ser remun-

(1) DCN — Seção II — de 10-10-63 (Suplemento)

nerado pelo Governô Federal, inclusive o que passar à inatividade.

§ 2.º — Promulgada a Constituição, todos os servidores que vierem a ser nomeados ou admitidos para o serviço público estadual serão remunerados pelo Estado, responsável, ainda, pelos acréscimos de vencimentos, proventos e vantagens que estabelecer.

§ 3.º — A aposentadoria dos servidores remunerados pela União será por ela decretada, ficando a seu cargo o pagamento dos respectivos proventos e também assegurado, sem restrições, o direito dos atuais contribuintes de entidades federais de previdência.

§ 4.º — Todos os bens, móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações referentes aos serviços mantidos pela União no Território, passarão ao patrimônio do nôvo Estado, sem indenização, na data da promulgação de sua Constituição.

§ 5.º — Os bens e serviços transferidos na forma dêste artigo continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificada pelos Podêres competentes do Estado, ao qual incumbe legislar sôbre êles, inclusive sôbre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.

§ 6.º — Os servidores federais, transferidos ao nôvo Estado, serão remunerados pela União de maneira nunca inferior aos do mesmo cargo ou de correspondente categoria nos demais Territórios Federais.

Art. 9.º — A União será responsável pelo pagamento da importância que fôr arbitrada, na forma da lei, como justa indenização ao Estado do Pará, pela perda da área desmembrada, calculada referida indenização sôbre os royalties, com base na exportação do manganês e a partir da data do efetivo desmembramento quando da criação do Território do Amapá.

Art. 10 — Até que seja instalado o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, as suas funções serão exercidas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

Art. 11 — As verbas e créditos orçamentários ou especiais destinados ao Estado do Amapá, em virtude da presente Lei, independem de registro prévio no Tribunal de Contas e serão depositados, com caráter prioritário, em conta especial no Banco do Brasil S. A., à disposição do Governô estadual, em três parcelas iguais, nos meses de março, julho e novembro de cada ano.

Art. 12 — Esta Lei especial entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Homem da Amazônia, nascido e criado naquele portentoso labirinto, conhecedor da grandeza e da miséria que a caracteriza, palmilhador, desde os meus tempos de infância, dos seus campos, dos seus rios e igarapés, deslumbrando-me diante da sua natureza, das selvas intrincadas que assustam o viandante, e da beleza sem par que nos entenece e se aprimora ao nascer e ao pôr do sol, tive sempre um especial afeto e uma profunda admiração pela região do Amapá, ao tempo, ainda, em que, integrante do meu Estado, sulcava eu os seus mares, amedrontando-me ao fenômeno da pororoca, rumo ao Oiapoque, a Clevelândia, para ser melhor explícito, onde gozava as minhas férias, e onde o meu pai, o Dr. Augusto César de Moura Júnior, desempenhava modestas funções no Hospital Simões Lopes.

E à noite, sob o murmúrio das cachoeiras, costumava eu ouvir, extasiado, nos serões de família, histórias encantadoras de riquezas fantásticas guardadas sem avareza no seio da terra prodigiosa.

Os anos passaram, até que, um dia, uma clarinada reboou por todos os quadrantes do Oiapoque, acordando o gigante para fazê-lo caminhar rumo à sua destinação histórica. Era Getúlio Vargas, o maior estadista de todos os tempos, que, com sua visão de condor, decidira, sob os aplausos comovidos daquele povo agradecido, desmembrar, do meu Estado do Pará, a área do Amapá, nascendo, assim, na contestação político-administrativa do Brasil, aquêlê Território.

E para completar a idéia felicíssima inspirada na defesa dos interesses nacionais, inclusive da sua própria segurança, e na vivificação econômica da região, dinamizando suas riquezas, que são imensas e inesgotáveis, nomeou, para seu Governador, o hoje eminente Deputado Janary Nunes.

Janary, então Capitão do Exército, possuidor de uma fôlha de serviços das mais notáveis, honrosas, dignas e patrióticas, com a ajuda valiosíssima do seu saudoso irmão Coracy Nunes, que, de tanto querer e de tanto trabalhar pelo Amapá, acabou por sacrificar-se por êle, abraçado em seu holocausto, conseguiu, com o seu esforço, com o seu dinamismo, com a tenacidade que só os patriotas obstinados sabem e podem ter, transformar aquela solidão, prenhe de endemias tropicais das mais terríveis, sem instrução, sem transportes, sem comunicação telegráfica, sem economia, sem meios de vida, nesse portento que aí está, numa afirmação eloqüente de trabalho, honestidade e amor, realizações que é desnecessário enumerar porque impreg-

nadas na consciência e na admiração do povo brasileiro.

Para melhor ênfase desta justificativa, tomei a liberdade de incorporar-lhe o depoimento real e insuspeito sobre aquela região, e que, em forma de discurso, foi trazido à Câmara Federal pelo próprio Deputado January Nunes, na sessão de 9 de setembro último.

(Ver DCN — Seção I — de 10 de setembro de 1963 — págs. n.º 6.404 a 6.407 — inclusive.)

O Amapá, portanto, caminhando agora para a sua terceira década, já está em condições de governar o seu próprio destino, emancipando-se da tutela federal.

Sua situação econômico-financeira, das mais promissoras, assegura-lhe tranquilidade e certeza no dia de amanhã.

E seu povo — o bravo povo do Amapá —, após vinte anos de trabalho árduo e perseverante, durante os quais empregou o melhor de sua vida, de sua força, de sua inteligência, de sua capacidade e até de seu sangue, tem, nessa hora decisiva de sua existência, os olhos fitos na mais lídima reivindicação, na mais radiosa das suas esperanças: o Amapá elevado à categoria de Estado.

É o que objetiva o incluso projeto.

Sala das Sessões, em 9 de outubro de 1963. — **Moura Palha.**

Na Comissão de Constituição e Justiça, seu Relator, o Senador Josaphat Marinho, solicitou informações pormenorizadas sobre o Território ao Poder Executivo, através do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Estas informações foram enviadas pelo "Estado da Comissão de Assuntos Territoriais", que opinou contrariamente, considerando que o Território ainda não possuía condições para transformar-se em Estado.

O Sr. Senador Josaphat Marinho, no seu parecer, concluiu pela inviabilidade jurídica da proposição, diante do disposto no art. 5.º do Ato Institucional.

Pôsto em votação, o projeto foi rejeitado (2).

RORAIMA (Rio Branco)

Sobre seu histórico, vamos transcrever aqui trechos de um artigo, publicado no "Correio Braziliense", de março último, do Cr. Gui-

marães Lima, Procurador-Geral do Distrito Federal e dos Territórios:

"Faz mais de um século que o prussiano ROBERTO SCHOMBURGK, que se arvorou em protetor dos silvícolas, entendendo que êstes deveriam ficar sob a bandeira inglesa, procurou influenciar o governador da Guiana, "sir" HENRY LIGHT, no sentido de modificar a linha divisória com o Brasil.

Daí o litígio criado.

Isso foi em 1838.

Anos após, não sendo possível perder a pendência, Brasil e Inglaterra resolveram submeter a questão à arbitragem de VITTÓRIO EMMANUEL III, rei da Itália.

A Grã-Bretanha teve por seu advogado Lord LAUSDOWNE; e o Brasil, o grande JOAQUIM NABUCO.

Nosso patrono escreveu três Memórias Histórico-Geográficas, de vigorosa capacidade intelectual, comprovando o nosso direito.

Não obstante, a sentença arbitral, proferida em 6 de julho de 1904, dividiu o terreno em litígio em duas partes.

Couberam à Guiana Inglesa 19.630 quilômetros quadrados; ao Brasil, 13.750 quilômetros quadrados.

Essa decisão, porém, pecou pela base, pois fez começar erradamente a nossa linha de fronteira no monte lancontipu, na convicção de que nesse monte nascia o rio Cotíngio, quando na realidade, desde 1882, a Comissão Brasileira, sob a chefia do coronel Lopes de Araújo (posteriormente Barão de Parima), já havia elucidado que esse rio nascia no monte Roraima.

O erro foi tão evidente que o próprio governo britânico procurou, tempos depois, negociar com o Brasil, em 1908, a fim de que a linha divisória entre os dois países passasse pelos mais altos cumes existentes entre os montes Roraima e lancontipu, e não como ficou a sentença arbitral.

O Brasil aceitou a proposta, de modo que, em 22 de abril de 1926, por tratado firmado, êsses limites ficaram definitivamente estabelecidos.

(2) DCN — Seção II — de 18-3-65 — pág. 415.

Em que pèse ao esforço de nossa diplomacia, ao brilho da defesa do nosso douto advogado, o glorioso autor de "Um Estadista do Império", ainda assim a sentença arbitral nos foi lesiva. Só através de novos acordos foi possível, quase 100 anos depois, fixarmos de maneira definitiva a nossa fronteira com a Guiana Inglesa.

Como quer que seja, contudo, apesar de todo esse esforço, já na segunda metade do século XX, o Brasil ainda não assegurou o necessário marco de progresso que deve ornamentar não só essa fronteira com a Guiana Inglesa, como com quaisquer outros países."

Pela Lei n.º 4.182, de 13 de dezembro de 1962, o Território passou a denominar-se Roraima.

O Território se divide em três regiões: Baixo Rio Branco, Alto Rio Branco e Região Montanhosa.

Grande parte dêle é coberto pela floresta amazônica.

Na reino mineral, o Território conta com riquezas como o ouro, o diamante e o diamito.

O Território de Roraima com a exploração e o bom aproveitamento de suas riquezas compensará a União de todos os gastos ali despendidos.

RONDÔNIA (Guaporé)

Océlio Medeiros assinala que "com o funcionamento regular da Estrada de Ferro Madeira—Mamoré, que o Brasil se obrigou a construir por força do Tratado de Petrópolis, a região, por essa via férrea servida e pertencente ao Amazonas e Mato Grosso, se exclui, praticamente, da órbita de ação política desses Estados, passando a viver sob a jurisdição administrativa da Estrada, à qual se conferiram funções características de Governo Colonial. Emparedada pelos vizinhos, a República da Bolívia (principalmente na parte compreendida pelos Departamentos de Beni, Santa Cruz e Cochabamba) teria de buscar uma saída atlântica pelo Brasil. Esta é uma das funções da Estrada. A criação do Território Federal do Guaporé veio efetivar a articulação econômica da Estrada com a área e a clientela servida pelos seus 366 km de trilhos. Será ainda a base de uma comunidade, na qual se entrosam, pela própria fatalidade geográfica, os centros vitais do Leste Boliviano".

Assim a criação do Território do Guaporé reconheceu uma situação de fato e tirou dos

Governos do Amazonas e Mato Grosso a administração de uma extensa área, sobre a qual estes Governos não tinham elementos materiais à altura das suas necessidades.

Além da Estrada de Ferro Madeira—Mamoré o Território é servido pelo picadão da linha telegráfica feita pelo General Cândido Rondon.

Estudando as quatro regiões naturais em que pode ser dividido o Território, o Professor Fábio de Macedo Soares Guimarães resumiu as características de uma:

"Traço de união entre as regiões Norte e Centro-Oeste, o Território Federal do Guaporé abrange o extremo noroeste do planalto brasileiro e uma parte da planície amazônica. Apesar de sua complexidade, esta nova Unidade Política, pelos seus aspectos predominantes — clima e vegetação, bem como povoamento e economia — deve ser considerada como pertencente à Grande Região Norte, no quadro da divisão regional brasileira para fins práticos.

"Constituído por parcelas que antes pertenciam aos Estados de Mato Grosso e Amazonas, o Território está em grande parte compreendido entre o rio Guaporé, a sudoeste, e o divisor de águas dos Rios Gi-Paraná e Roosevelt, ambos afluentes do Madeira, a nordeste. No extremo sueste é delimitado pelo Cobiixi, tributário do Rio Guaporé, enquanto que a noroeste estende-se até o divisor de águas Purus-Madeira.

"Do Estado do Amazonas, englobou o Município de Pôrto Velho e parte do de Humaitá; do Estado vizinho, compreendeu o Município de Guajará-Mirim e partes dos de Alto Madeira e Mato Grosso. A área abrangida, 251.000 quilômetros quadrados, é ligeiramente superior à do Estado de São Paulo.

Em quatro regiões naturais pode ser dividido o Território do Guaporé: planície amazônica, encosta setentrional do planalto brasileiro, chapada dos Parecis e vale do Guaporé." (3)

Os habitantes dêste Território encontram-se ligados indissolúvelmente pela borracha, seu principal elemento econômico.

Pela Lei n.º 2.731, de 17 de fevereiro de 1956, este território passou a denominar-se Rondônia.

(3) apud Océlio Medeiros, op. cit., pág. 152.

Na sessão de 7 de outubro de 1963, o Senador José Kairala apresentou ao Senado Federal o seguinte projeto:

PROJETO DE LEI DO SENADO
N.º 128, de 1963

Eleva o Território Federal de Rondônia à categoria de Estado, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º - O Território Federal de Rondônia, com os seus atuais limites, é constituído em Estado de Rondônia.

Art. 2.º - Promulgada a presente Lei, a Justiça Eleitoral fixará, no prazo de cento e vinte dias, a data para as eleições de Governador e de 15 (quinze) Deputados à Assembléia Legislativa, os quais terão, inicialmente, funções constituintes.

Art. 3.º - O Presidente do Tribunal Regional Eleitoral convocará a Assembléia Legislativa, dentro em vinte dias após a diplomação e dirigirá os trabalhos da reunião, a fim de que esta eleja a sua Mesa Diretora.

Art. 4.º - A Constituição Estadual será promulgada até noventa (90) dias após a instalação da Assembléia Legislativa. Não o sendo, o Estado de Rondônia ficará submetida, automaticamente, à Constituição do Estado do Amazonas, até que a Assembléia a reforme, pelo processo nela determinado.

Art. 5.º - A posse do primeiro Governador se fará perante a Assembléia Legislativa, no dia em que fôr promulgada a Constituição Estadual, na forma do art. 4.º.

Parágrafo único - Até essa data, o Estado de Rondônia ficará sob a administração do Governo Federal, através de um Governador provisório.

Art. 6.º - As dotações consignadas no Orçamento-Geral da União para o Território Federal de Rondônia serão transferidas e entregues ao Governo Estadual, que as aplicará, mediante convênio.

Parágrafo único - Promulgada a Constituição Estadual, o Governo de Rondônia receberá da União Federal, no exercício subsequente, um auxílio igual ao valor das verbas orçamentárias consignadas ao Território, no exercício anterior.

Art. 7.º - A União celebrará convênio com o Estado de Rondônia, a vigorar do exercício financeiro subsequente ao da pro-

mulgação da Constituição do Estado, a fim de que:

a) concorra, durante dez anos sucessivos, com um auxílio ao Estado não inferior a Cr\$ 500.000.000 (quinhentos milhões de cruzeiros), por exercício financeiro;

b) auxilie o Governo Estadual a pagar aos desembargadores do Tribunal de Justiça a diferença entre os seus vencimentos e os dos juizes de entrância mais elevada ou única até ser a mesma absorvida por majorações outorgadas pelos poderes constitucionais do Estado.

§ 1.º - O Estado se obriga, no mesmo prazo de dez anos, a aplicar 50% (cinqüenta por cento) da dotação contemplada na letra a, deste artigo, no fomento da riqueza regional.

Art. 8.º - A partir da data da promulgação da Constituição Estadual ficam atribuídos ao Estado de Rondônia e a êle incorporados:

a) todos os bens, serviços e respectivo pessoal, ativo e inativo, do Território Federal de Rondônia;

b) todos os serviços públicos, de natureza local, exercidos pela União no Território, e por ela não aproveitados, inclusive a Justiça, o Ministério Público, a Polícia e a Guarda Territorial, com os seus bens e pessoal ativo.

§ 1.º - O pessoal dos serviços mantidos pela União e transferidos para o Estado, na forma deste artigo, continuará a ser remunerado pelo Governo Federal, inclusive o que passar à inatividade.

§ 2.º - Promulgada a Constituição, todos os servidores que vierem a ser nomeados ou admitidos para o serviço público estadual serão remunerados pelo Estado, responsável, ainda, pelos acréscimos de vencimentos, proventos e vantagens que estabelecer.

§ 3.º - A aposentadoria dos servidores remunerados pela União será por ela decretada, ficando a seu cargo o pagamento dos respectivos proventos, e também assegurado, sem restrições, o direito dos atuais contribuintes de entidades federais de previdência.

§ 4.º - Todos os bens, móveis e imóveis, encargos e rendimentos, inclusive os de natureza fiscal, direitos e obrigações referentes aos serviços mantidos pela União no

Território, passarão ao patrimônio do novo Estado, *sem indenização, na data da promulgação de sua Constituição.*

§ 5.º — Os bens e serviços transferidos na forma deste artigo continuarão regidos pela legislação vigente, enquanto não modificada pelos poderes competentes do Estado, aos quais incumbe legislar sobre eles, inclusive sobre o pessoal transferido, bem como administrá-los, provendo-lhes e movimentando-lhes os quadros.

§ 6.º — Os servidores federais transferidos ao novo Estado serão remunerados pela União de maneira nunca inferior aos do mesmo cargo ou de correspondente categoria nos demais Territórios Federais.

Art. 9.º — A União será responsável pelo pagamento da importância que fôr arbitrada, na forma da lei, como justa indenização aos Estados de Mato Grosso e do Amazonas, pela perda da área que integra o Estado de Rondônia.

Art. 10 — Até que seja instalado o Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, as suas funções serão exercidas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal.

Art. 11 — As verbas e créditos orçamentários ou especiais destinados ao Estado de Rondônia, em virtude da presente Lei, independem de registro prévio no Tribunal de Contas e serão depositados, com caráter prioritário, em conta especial no Banco do Brasil S.A., à disposição do Governo estadual, em três parcelas iguais, nos meses de março, julho e novembro de cada ano.

Art. 12 — Esta Lei especial entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 7 de outubro de 1963.

Justificação

Os Territórios federais são mantidos, na segunda metade do Século XX, dentro de um sistema colonianista retrógrado e ultrapassado. O princípio revolucionário da autodeterminação, que os Delegados brasileiros defendem, enérgicamente, no Plenário das conferências internacionais, é negado, dentro das nossas fronteiras, quando examinamos a orientação ditatorial que preside à escolha dos administradores impostos aos Territórios. Estas regiões do Brasil vivem, ainda, o momento histórico das colônias. São feudos principescos reservados pelo Governo Federal aos partidários vitoriosos, que os administram, por delegação, sem continuidade, ao sabor das suas ambições políticas, alheios

e indiferentes aos problemas da terra, que, em verdade, desconhecem. E pelos quais não se interessam.

A planificação é a tônica de qualquer governo que tenha por meta o trabalho produtivo, esquematizado, sério. E planos estruturais são privilégio dos administradores que vivem as necessidades da região e as do "seu" povo. E que dele recebem um mandato autêntico, livre, soberano. E com prazo certo de exercício.

Nos Territórios Federais, passam e se sucedem os governantes, com os olhos voltados para os chefes políticos, que os defendem. Não administram, ainda que, às vezes, soubessem fazê-lo. Falta-lhes segurança. Continuidade. Sabem que não são legítimos. E, por isso, não fazem planos. Independem do povo. São escravos, em regra, da vontade e do arbítrio do Representante que os indicou. E precisam agradá-lo, para continuar detendo o Governo. Mas, se agradam, não governam. E a região permanece, em meio às lutas políticas sem grandeza, no mais completo abandono.

Defendemos a liberdade democrática de Rondônia. É a cooperação que podemos dar para que os nossos filhos se libertem da condição de párias da nacionalidade. E, assim, poremos termo, de um só golpe, aos governos de "importação" marcados pela ineficácia, e responsáveis pela migração dos ilustres filhos da terra, que, sem ambiente normal de trabalho, em constante êxodo, buscam outras regiões do País, para sobreviverem com dignidade.

Somente erigindo Rondônia à categoria de Estado, poderemos criar condições de vida próprias ao seu desenvolvimento — e à fixação dos seus filhos, que, dentro de nossa Pátria, sofrem o drama aviltante de ser colônia.

O aspecto jurídico do problema tem solução adequada no art. 3.º da Constituição Federal. Por ele, se permite a exclusão do nosso Direito da entidade Território, estranha e arcaica, para aqui transplantada sem base histórica.

Criamos um irredentismo "natural" que a nossa evolução política e as nossas conquistas sociais repelem — e condenam.

O projeto faz justiça aos brasileiros de Rondônia. E atende ao imperativo da Lei Maior, que condiciona a lei especial tão-só ao pronunciamento soberano do Congresso Nacional. — José Kairala.

Este projeto recebeu parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, através do seu Relator, Senador Aloysio de Carvalho, nos seguintes termos (4):

PARECER N.º 373, DE 1965

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 128, de 1963, que eleva o Território Federal de Rondônia à categoria de Estado, e dá outras providências.

Relator: Sr. Aloysio de Carvalho

Volta a esta Comissão de Constituição e Justiça, para sua definitiva apreciação, o Projeto de Lei do Senado n.º 128, de 1963, que eleva à categoria de Estado o Território Federal de Rondônia, denominado, inicialmente, de Guaporé.

Anteriormente, deliberara a Comissão, em sua reunião de 6 de novembro do ano de 1963, adotar o nosso pedido de diligência, para que o Ministério da Justiça enviasse, a fim de instruir, devidamente, o processo, "pormenorizada informação" sobre o referido território, "especificando-se, sobretudo, os Algarismos da área territorial, população, densidade demográfica, receita, despesa, recursos do solo e subsolo e desenvolvimento industrial".

Por ofício datado de 19 de junho de 1964, o Sr. Ministro da Justiça comunicou à Presidência da Comissão que providências já haviam sido tomadas no sentido de atendimento daquela solicitação. E por ofício de 22 de julho, confirmando o antecedente, comunicou, ainda, que a matéria merecera "circunstanciado estudo" por parte daquela Secretaria de Estado, mas, advindo a Lei n.º 4.344, de 21 de junho de 1964, fora encaminhada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, que tinha, pela mesma lei, "a atribuição de coordenar a administração dos territórios federais".

Isto pôsto, por ofício de 28 de setembro, o Sr. Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais remeteu a esta Comissão alentado volume contendo todas as desejadas e possíveis informações sobre o território de Rondônia, resultantes, como se declara, de pesquisa realizada ora nos Anuários Estatísticos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), ora nos Orçamentos e Balanços-Gerais da União, ora no Serviço de Estatística da Educação e Cultura, consoante, é claro, o tipo de informe prestado. Esta é uma colaboração que satisfaz plenamente e folgamos em registrá-la, tão pouco freqüente as contribuições dessa

natureza da administração pública ao Poder Legislativo.

Pena é que ao trabalho não houvesse acompanhado, para maior facilidade de consulta, índice das matérias objeto da informação. São elas, pela ordem de apresentação: **situação física; situação demográfica, situação administrativa e política**, compreendendo o movimento eleitoral; **situação financeira; situação econômica**, compreendendo índices de produção extrativa, produção agrícola, inclusive pecuária, e produção industrial; finalmente, **situação social**, compreendendo assistência médico-sanitária e rede educacional, nos graus primário e extra-primário.

Todos os dados estão expostos, a contar da época da criação de Rondônia, rigorosamente, como o solicitara a diligência, para melhor apreciação dos índices de desenvolvimento econômico, indispensáveis a uma exata e prudente conclusão sobre a pretendida transformação do Território em Estado.

Vê-se, então, que o Território de Rondônia tem uma área de 243.044 km², sendo, pois, em superfície, o maior dos Territórios Federais do mesmo passo criados pelo Decreto-Lei n.º 5.812, de 13 de setembro de 1943, que foram os do Rio Branco, com 230.104 km², Amapá, com 140.276 km², Ponta Porã, com 65.044 km², e Iguazu, com 65.000 km². São números tomados ao precioso estudo sobre os "Territórios Federais", do Ministro Rubem Rosa, que, por sua vez, os foi buscar no "Anuário Estatístico do Brasil". Os Territórios de Ponta Porã e de Iguazu foram depois extintos, como se sabe, pela Constituinte Federal de 1946, através do artigo 8.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, revertendo as respectivas áreas aos Estados de onde haviam sido desmembradas. Paulino Jacques, no capítulo sobre a divisão territorial do Brasil, do seu "Curso de Direito Constitucional" (4.ª ed. — 1964), sustenta que tal solução foi ditada por "interesses meramente políticos — pruridos regionalistas e intentos eleitorais". Fôrça, entretanto, é proclamar que os constituintes de 1946 não transformaram em departamentos autônomos os dois territórios federais que extinguíram; apenas os devolveram aos Estados a que dantes pertenciam, quando, aqui, o que se pretende é o inverso, ou seja, fazer de um "Território" um "Estado".

Quanto à **situação demográfica**, verifica-se que a população de Rondônia, estimada, no censo de 1950, em 36.935 habitantes, figura, no de 1960, com 70.783, sendo calculado em 91 mil habitantes, em números redondos, para 1964. A população da região

(4) DCN — Seção II — 1.º de maio de 1965.

pouco antes de constituir-se em Território, isto é, no ano de 1940, era, apenas, de 21.251 habitantes. São algarismos que refletem, sem dúvida, incremento populacional, dentro, aliás, do fenômeno geral que se observa no Brasil. É uma população pouco maior do que a do Território do Amapá (82.000) e bem maior, mais do que o duplo, do que a população de Roraima (34.000). Está imensamente distante, todavia, de um total populacional, que, justamente ao critério de recursos financeiros próprios, justifique a emancipação política que o projeto, sem maior exame das suas atuais condições, outorga ao Território. Basta ver que o menor dos antigos Estados brasileiros em área territorial, o Estado de Sergipe (21.994 km²), tem uma população de 800.000 habitantes. Excluídos, aliás, o Acre e Brasília, de criação recente, somente o Estado do Amazonas tem, como o de Sergipe, uma população menor de um milhão de habitantes. Todos os demais ultrapassam essa cifra.

A Constituição Federal de 1934 estimou em trezentos mil habitantes (300.000) o mínimo da população para que um "Território" pudesse mudar-se em Estado. Mas não exigiu somente o requisito de população, senão também o de recursos próprios suficientes. Lá estava, no parágrafo 1.º do seu artigo 16, que, logo que tivesse 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderia ser, por lei especial, erigido em Estado. Prendia-se a disposição a um preceito que, como frisou, oportunamente, Artur César Ferreira Reis, no seu importante estudo sobre "O problema dos Territórios" (ver Carta Mensal da Confederação Nacional do Comércio — n.º 99, de junho de 1963), era a "cobertura constitucional" da figura do Território, e em que se estabelecia que, além do Acre, constituiriam territórios nacionais outros que viessem a pertencer à União por qualquer título legítimo.

Considerou mais prudente o constituinte de 1946 não estabelecer condições para a formação de Estados, por transformação dos Territórios existentes, nem para a subdivisão desses Territórios em outros ou para a sua absorção pelos Estados de onde foram desmembrados. Está no artigo 3.º, textualmente: "Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados".

Agora, os critérios de população e de recursos próprios suficientes são elementos, portanto, de facultativa apreciação pelo legislador federal, ao ser chamado, como deten-

tor da atribuição legislativa da União, para a elaboração da "lei especial" constitutiva do novo Estado. É claro, entretanto, que a algum critério haverá êle de fixar-se, para não ser acusado de obedecer a caprichos ou interesses de ordem política. E nenhum critério mais certo do que aquêles dois, através dos quais podemos ter a visão segura das efetivas possibilidades do Território. Não foi, decerto, por outro pensamento que o mesmo legislador constituinte de 1946 dispôs, no artigo 9.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que o Território do Acre seria elevado à categoria de Estado, logo que as suas rendas se tornassem iguais às do Estado de menor arrecadação. Não importou, no entanto, o preceito, ao se elevar à categoria de Estado o Território do Acre, com uma população menor de duzentos mil habitantes, e desprovido, evidentemente, de recursos próprios para a manutenção dos seus encargos e serviços. Um motivo puramente sentimental ditou, com efeito, a iniciativa, e que não será para repetir-se em relação a algum dos Territórios existentes, até porque nenhum dêles tem por si a tradição histórica do outro, nem a legenda de civismo e de heroísmo que aureolou a sua incorporação à federação brasileira, sob a forma, até então desconhecida, de Território.

Encaminhando a esta Comissão as informações solicitadas, houve por bem acentuar o Sr. Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais que, pelos elementos coligidos, "o Território de Rondônia não está, nem, ao que tudo indica, poderá estar tão cedo em condições de, como exige o § 2.º do artigo 18 da Constituição Federal, prover às necessidades do seu governo e da sua administração". E acrescenta: "não tem quase população, tem um simples esboço de economia ou menos que isso, não tem nenhuma tradição de economia e não dispõe de elementos onde recrutar os seus quadros dirigentes". Em suma: nada que o recomende, por ora, a Estado.

Não quer isso dizer que o projeto em exame não seja, pelo seu aspecto formal, perfeitamente constitucional. A Constituição não preestabeleceu, como vimos, requisitos de forma para a transformação do Território em Estado, senão o instrumento de "lei especial". Esta lei, por sua vez, tanto pode ter a sua elaboração iniciada na Câmara como no Senado, visto que nada se preceitua em contrário. Como indicam os comentaristas, é lei federal, "não só por ser normal a competência legislativa da União sobre os territórios, como por não serem estes dotados de capacidade de emissão legislativa" — esclarece o professor Cláudio Pacheco, no seu valioso "Tratado das Constituições Brasileiras" (vol. II — pág. 150). Por seu lado, o

ato de criação do Estado independe de manifestação, expressa ou implícita, de população interessada, de modo que a lei federal — acrescenta o mesmo ilustre comentador — “disporá, com incidência impositiva unilateral, sobre o fato primordial da alteração e regulará todos os seus termos e aspectos de decisão e execução”. (Ob. e vol. cit. — pág. 151).

Nesse regular os termos de execução da providência é que incide, o projeto, em vícios de inconstitucionalidade que o infirmam, insanavelmente, sendo o maior deles o dos vultosos encargos financeiros que cria para a União, em desacôrdo frontal ao Ato Institucional de 9 de abril, cujo artigo 5.º tornou privativa do Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem despesa. Reza, com efeito, o projeto, entre muitas outras normas de caráter financeiro estabelecendo ônus para o Governo Federal, que durante dez anos consecutivos a União concorrerá com um auxílio ao Estado não inferior a quinhentos milhões de cruzeiros, por exercício financeiro, o que nos parece, aliás, módico, ou, melhor dito, inteiramente imprestável, se considerarmos, pelas tábuas da situação financeira constantes do processado, que o Governo Federal concedeu ao Território de Rondônia, para seus gastos em 1963, a importância de Cr\$ 1.373.649.000 — tendo sido de Cr\$ 39.864.454 a arrecadação, no mesmo exercício, dos impostos atribuídos à União. A fora a despesa de rotina, assim destacada, cria o projeto para a União a responsabilidade pelo pagamento da importância que fôr arbitrada como indenização aos Estados de Mato Grosso e do Amazonas, pela perda da área que integraria o Estado de Rondônia.

Por força de tal inconstitucionalidade, que a tudo supera, opinamos pela rejeição do projeto, como já anteriormente decidido por esta Comissão, e pelos mesmos fundamentos, em relação ao projeto que criava o Estado do Amapá com a área do atual Território desse nome.

Sala das Comissões, em 28 de abril de 1965. — **Afonso Arinos**, Presidente. — **Aloysio de Carvalho**, Relator — **Heribaldo Vieira** — **Bezerra Neto** — **Menezes Pimentel** — **Josephot Marinho** — **Argemiro de Figueiredo**.

Submitido a votos em Plenário, o projeto foi rejeitado. (5)

PONTA PORÁ

No seu livro “Administração Territorial”, Océlio Medeiros assinala que o Território de Ponta Porá era economicamente o mais importante e que podia servir de base a uma

comunidade brasileiro-paraguaia. Os usos e costumes paraguaios, nessa imensa faixa, eram de uso vulgar, como o próprio Guarani, nas fazendas, nos hervais, nos saladeros e nos centros exploradores de quebracho, onde se obtinha o tanino. Ponta Porá foi a porta de entrada de Solano Lopes: “galgando a cordilheira do Amambai — diz um escritor — pela estrada de Panadero, penetrou êle no Brasil nas imediações da nossa povoação de Ipenhum. Atravessando o Iguatemi, daí rumou para o Amambai, onde fêz que os oficiais de seu Exército construísem uma ponte, que por isso recebeu o nome de Ponte de Galeão. Transpondo os córregos Verde e Emboscada, veio acampar às margens de um pequeno arroio distante duas léguas da cidade de Ponta Porá”. Daí de Campo Vinte e Cinco, o Marechal enveredou novamente pelo Território de sua Pátria, atravessando Sanga Pitã. Pela picada de Chiriguelé, encaminhou-se para Cêro Corá, onde foi morto. Também o Território de Ponta Porá foi cenário da épica retirada da Laguna.

Justificava-se a criação do Território — no interesse da “defesa nacional” e sobretudo formar uma “fronteira de tensão”, para diminuir a influência guaranizante.

Este Território, desmembrado do Estado de Mato Grosso, estava estendido desde a margem esquerda do Rio Paraguai até a margem direita do Rio Paraná. Situava-se entre duas vias de circulação fluvial.

Ponta Porá tinha comunicações com os mercados platinos, era o menos distante dos centros de São Paulo e Rio de Janeiro e tinha também fácil ligação com o litoral brasileiro.

O Território acima referido não mais existe. Foi extinto pela própria Lei Maior da República, como se vê do artigo 8.º das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946.

TERRITÓRIO DO IGUAÇU

Desmembrado de parte dos Estados do Paraná e Santa Catarina.

A questão de limites entre o Brasil e a Argentina envolvia grande parte do Território do Iguazu, ou seja, a zona das Palmas, chamada indevidamente de Zona das Missões, que ficava entre os Rios Uruguai e Iguazu, e já pertencia ao Brasil pelo princípio do *uti possidetis*.

O 1.º Tratado de Limites foi negociado e assinado por José Maria da Silva Paranhos, depois Visconde do Rio Branco.

Este Tratado, apesar de aprovado pelo Congresso dos dois países, não foi executado porque lhe faltou a ratificação do Governo Argentino. Foi, assim, declarado nulo pelo

(5) DCN — Seção II — 12-5-65 — pág. 1.175.

Ministro Argentino Elías Bedoya em nota de 14 de janeiro de 1859.

Depois, foram novamente reabertas as negociações, porém sem êxito.

Voltou-se então para o processo diplomático do arbitramento. Brasil e Argentina entregaram a solução do litígio ao Presidente dos Estados Unidos, pelo Tratado de 7 de setembro de 1889.

Devemos ao inesquecível diplomata Barão do Rio Branco a defesa dos direitos do Brasil. Fôra brilhante e irretorquível a sua argumentação:

"O Brasil funda o seu direito no fato de que já no século XVII o Território a leste do Rio Pequiri ou Pepiri, depois Peperi-Guaçu — descoberto pelos brasileiros de São Paulo, chamados Paulistas, e não por **Cabeza de Vaca**, como ultimamente se alegou, modificando o conhecido itinerário dêsse Governador espanhol — era dominado pelos mesmos Paulistas e fazia parte integrante do Brasil. Funda o seu direito no "uti possidetis" da época da Independência, que era o mesmo reconhecido pelos Missionários Espanhóis quando, desde o século XVII até meados do século XVIII, mantinham a Oeste do Pequiri brasileiro um pôsto de observação para dar notícia dos movimentos dos Paulistas; posse igualmente reconhecida pela Espanha no Tratado de 1750 e admitida pelo próprio Governo Argentino, porquanto no largo período de 70 anos, decorridos desde 1810 até 1881, não manifestou pretensão alguma à fronteira mais oriental do que essa, e no período de 40 anos, decorridos desde a ocupação efetiva e permanente dêsse Território por cidadãos e autoridades do Brasil, em 1838 e em 1840, até 1881, não reclamou ou protestou contra essa ocupação brasileira. Funda ainda o seu direito na posição especial dêsse Território, que lhe é indispensável para a sua segurança e defesa e para a conservação das comunicações interiores entre o Rio Grande do Sul e os outros Estados da União Brasileira. Aceita, porém, todos os documentos históricos em que a República Argentina procura basear a sua reclamação. Esses documentos são os Tratados de 1750 e 1777, as Instruções expedidas aos Comissários demarcadores e um Mapa Oficial de 1740. "A República Argentina — argumenta ainda Rio Branco — apoiava a sua reclamação em dois documentos: as Instruções dadas aos Comissários demarcadores de 1759 e o Mapa de 1749, autenticados pelos Plenipotenciários.

"As Instruções Especiais dadas a êses Comissários apareceram agora e verificou-se que elas não contêm o trecho inventado em 1759 e que serviu, assim como o Mapa, de pretexto à questão levantada na segunda demarcação pelos Comissários de 1759 e às decisões por êles tomadas.

"O estudo do Mapa de 1749 acaba de demonstrar que êsse documento é favorável à causa do Brasil e contrário à reclamação argentina.

"Não resta, portanto, agora um só documento em que a República Argentina se possa apoiar para condenar a demarcação de 1749." (16)

Com a brilhante defesa de Rio Branco, o Presidente dos Estados Unidos, Dr. Glover Cleveland, em sentença de 5 de fevereiro de 1895, reconheceu os direitos do Brasil.

Como ocorreu com o Território de Ponta Porã, o Território do Iguaçu também foi extinto pelo art. 8.º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1946.

ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL

Começaremos comentando a Lei Orgânica do Território do Acre.

A Lei n.º 366, de 30-12-36, conferiu ao Governador do Território amplos poderes como o de "nomear, licenciar, remover, suspender e demitir os funcionários e autoridades do Território, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal".

Océlio Medeiros (?) salienta que essa "administração direta" foi substituída por uma "administração autônoma de fato", podendo o Governador nomear e demitir o pessoal que bem entendesse, do que têm resultado derrubadas toda vez que se substitui o preposto; e, também, proceder administrativamente como melhor lhe aprouvesse, decorrendo, daí, administrações sem plano e espírito de continuidade, sujeitas exclusivamente ao livre arbítrio da autoridade e aos personalismos governamentais nocivos à região.

O Governador tinha também a liberdade de executar seus planos administrativos; organizar a polícia civil e militar; conceder e solicitar a extradição de criminosos; prover, interinamente, os cargos de nomeação do Governo Federal, exceto os de magistratura.

(16) "Exposição ao Presidente dos Estados Unidos", vol. II in *Os Novos Territórios Federais*, J. Marjese de Alencar Benevides.

(17) Océlio Medeiros — *Administração Territorial* — pág. 65.

Seu Governo era composto de seus auxiliares, um Secretário-Geral e um Chefe de Polícia. Havia também um "Conselho Territorial", composto de 7 membros, nomeados pelo Presidente da República, que se destinava a ajudar o Governador, Secretário-Geral, Câmara Municipal e Prefeitos por meio de planos de orientação, estudos relativos à organização e aperfeiçoamento dos serviços públicos. Era um órgão de cooperação e tinha também a missão de julgar e até tornar nulos os atos dos prefeitos e Câmaras Municipais contrários à Constituição e leis federais e lesivos aos direitos de outros Municípios.

Na seu art. 40 a Lei Orgânica assim dispõe:

"Os prefeitos serão eleitos simultaneamente com os vereadores do Município, por sufrágio direto, secreto e proporcional, de quatro em quatro anos, não podendo ser reeleitos para o quadriênio imediato."

Themístocles Cavalcanti, no **Tratado de Direito Administrativo**, vol. I, diz que ali se estabelecera um regime descentralizado. Descentralização pela outorga da autonomia aos Municípios, descentralização de um serviço federal pelas atribuições administrativas conferidas ao preposto da União no Território.

Os Distritos conseguiram a autonomia verificando-se as condições da população, a área, a renda e tendo parecer do Conselho Territorial. Esta autonomia era dada pelo Poder Federal.

A esse respeito, Themístocles Cavalcanti comenta que, dentro do espírito da Lei Or-

gânica, "a outorga de autonomia municipal aos Distritos que estejam dentro das condições ali estipuladas se nos afigura uma obrigação e não mera faculdade do Poder Federal".

Dai por que considera a Lei Orgânica uma verdadeira "Carta Constitucional do Acre".

FERNANDO DE NORONHA

O Decreto-Lei n.º 5.718, de 3 de agosto de 1943, deu organização política e administrativa a Fernando de Noronha. Subordinou o Arquipélago à administração de um Governador, de livre nomeação do Presidente da República; regulou a competência das autoridades, a responsabilidade do Governador, bem como as medidas referentes à justiça, registro etc., em tudo subordinado ao disposto na administração do Distrito Federal (8).

Depois, pelo Decreto-Lei n.º 6.519, de 23 de maio de 1944, Fernando de Noronha passou a ser governado pelo Comandante da Guarnição Militar ali sediada. Por este mesmo decreto foi aberto crédito especial ao Ministério da Guerra para atender às despesas com a administração do Território.

NOVOS TERRITÓRIOS

A organização das novas entidades foi regulada no ano de 1943 e ficou consubstanciada no Decreto-Lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943 (9).

Themístocles Cavalcanti, apreciando a feição jurídica dos novos Territórios, afirma que "eles constituem, em seu sentido próprio,

(8) Themístocles Cavalcanti, op. cit.

(9) Os artigos 10, 11 e 14 do Decreto-Lei n.º 5.839, de 21-9-43, tiveram suas redações alteradas pelo Decreto n.º 6.626, de 24-6-44 (D.O. de 27-6-44), que determina:

"Art. 1.º — O parágrafo único do art. 10 do Decreto-Lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943, passa a constituir o § 1.º do mesmo artigo, ao qual ficam acrescentados os parágrafos seguintes:

"§ 2.º — As autoridades estaduais e municipais continuarão a executar os serviços de que estavam incumbidas, até que entrem em exercício as nomeadas ou designadas pelos Governos dos Territórios.

§ 3.º — A substituição das autoridades dos Estados e dos Municípios pelas dos Territórios far-se-á mediante entendimento entre os respectivos Governos, de modo que não haja interrupção de serviços.

§ 4.º — Os Estados e Municípios serão indenizados, pela União, das despesas feitas com a manutenção de serviços nas zonas desmembradas para formação dos Territórios, a partir de 1.º de janeiro de 1944."

Art. 2.º — O art. 11 do referido decreto-lei passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11 — As autoridades judiciárias, os serventuários e os funcionários e extranumerários estaduais e municipais que se achem em exercício, nas zonas compreendidas pelos Territórios, serão mantidos em seus cargos e funções, até que sejam aproveitados ou substituídos.

§ 1.º — Aos que forem aproveitados, será assegurada, para todos os efeitos, a contagem integral do tempo de serviço prestado ao Estado ou Município.

§ 2.º — Os que não forem aproveitados serão postos em disponibilidade pelo Governo a que serviram, de acordo com a legislação em vigor.

§ 3.º — A União indenizará os Estados e os Municípios da despesa proveniente do que dispõe o parágrafo anterior, até que se dê o aproveitamento ou a aposentadoria do funcionário posto em disponibilidade."

Art. 3.º — O art. 14 do mesmo decreto-lei fica assim redigido:

"Art. 14 — A tropa do Exército localizada em cada Território prestará ao respectivo Governo o auxílio que for necessário para a manutenção da ordem.

Parágrafo único — Salvo em caso de manifesta urgência, a utilização da tropa do Exército pelo Governo do Território será precedida de autorização do comandante da respectiva Região Militar."

autarquias territoriais, isto é, serviços administrados pela União dentro de uma base territorial”.

Para melhor arrimo da opinião do Mestre vamos transcrever, no que toca à administração federal, alguns artigos do Decreto-Lei n.º 5.839, que regulamentou os novos Territórios, administrados por Governadores, de livre nomeação do Presidente da República. Todos armados de prerrogativas especiais, dentre elas a de nomear e demitir os prefeitos municipais.

“Art. 10 — Passarão para a jurisdição da União, em 1.º de janeiro de 1944, os serviços estaduais compreendidos nos Territórios. Até essa data é assegurada aos Estados a percepção dos respectivos tributos, dentro das circunscrições territoriais que lhes pertenciam, continuando a cargo dos mesmos a despesa com a manutenção dos serviços.

Parágrafo único — Os serviços públicos dos Municípios que foram desmembrados continuarão a ser executados sem solução de continuidade até 1.º de janeiro de 1944, cabendo às respectivas autoridades cobrar os tributos devidos e efetuar os pagamentos necessários à manutenção dos serviços.

Art. 11 — As autoridades judiciárias, os serventuários da justiça e os funcionários estaduais que se achem em exercício nas zonas compreendidas pelos Territórios serão mantidos em seus cargos e funções, enquanto não forem aproveitados na nova organização, com os direitos de que gozarem, de acordo com a respectiva legislação estadual. Os que não forem aproveitados serão postos em disponibilidade na forma da lei.

Parágrafo único — O mesmo se verificará com relação aos funcionários dos Municípios que forem desmembrados.

Art. 12 — Ficam mantidas a competência e a jurisdição das autoridades judiciárias e do trabalho em exercício nas partes dos Estados que passaram a constituir Territórios. A partir de 1.º de janeiro de 1944, os recursos das decisões das autoridades serão interpostos para o Tribunal de Apelação do Distrito Federal; os recursos das decisões da Justiça do Trabalho serão interpostos para o Conselho Nacional do Trabalho da 1.ª Região. Até a referida data, ficará mantida a competência dos Tribunais de Apelação e Conselhos de Trabalhos a que estavam subordinadas as áreas desmembradas dos Estados.

Art. 13 — Serão transferidos à União, a partir de 1.º de janeiro de 1944, os tributos e as rendas devidos aos Estados nas partes destes que passaram a constituir Território.

Art. 14 — Em cada Território será localizada, pelo menos, uma unidade de tropa do Exército, que será posta à disposição do Governador para auxiliá-lo na manutenção da ordem.

Art. 15 — Os estrangeiros e os brasileiros naturalizados há menos de 10 anos, que sejam foreiros, arrendatários, concessionários possuidores ou detentores, ou que se julgarem com direito a qualquer porção de terras dentro dos limites de cada Território, ou à sua utilização, ficam obrigados a exhibir os títulos em que fundam o seu direito a uma das comissões especiais que, para esse fim, serão constituídas pelo Governador.

Parágrafo único — Essas comissões examinarão os títulos apresentados e decidirão quanto à sua legitimidade, sem prejuízo das disposições especiais relativas à faixa de fronteiras. A apreciação dos títulos e a execução das decisões, bem como as ações que eventualmente delas decorrerem, obedecerão ao disposto no Decreto-Lei n.º 893, de 27 de novembro de 1938, que será observado no que for aplicável.”

E ainda mais:

“Art. 19 — Os créditos orçamentários e adicionais destinados à administração de cada Território serão automaticamente registrados pela Tribunal de Contas, distribuídos ao Tesouro Nacional e postos, em sua totalidade, no Banco do Brasil, à disposição do respectivo Governador.

§ 1.º — O Governador poderá retirar, mensalmente, as importâncias que forem necessárias, até atingir o duodécimo do crédito anual concedido, aumentado do saldo dos duodécimos anteriores do mesmo exercício.”

Os Governadores, apesar dos poderes especiais de que dispunham, não foram felizes nas suas administrações. Reclamavam sempre a falta de funcionários capazes e experimentados, a despesa imensa com o pessoal no orçamento do Território etc.

Cabia ao Ministério da Justiça, ao qual estão vinculados os Territórios, uma função fiscalizadora sobre os atos dos Governadores, inclusive os de nomear e demitir funcionários. Mas esta fiscalização nunca foi executada com precisão.

Sobre a falta de méritos dos funcionários, assim se expressa Dona Maria Benice Batista (10):

"O nível de instrução das populações locais está ainda longe de ser satisfatório, por outro lado, os elementos dos grandes centros não se sentem encorajados a enfrentar a falta de conforto de regiões em que os níveis de vencimentos pagos pelo Governo não são de molde a compensar os sacrifícios impostos pela mudança das condições de vida a que se habituaram."

Conclui Dona Maria Benice Batista dizendo que a melhor solução para o problema seria o treinamento do pessoal de que dispõem aquelas unidades da Federação, a fim de capacitá-los para o exercício de funções públicas.

Permanece, porém, ainda hoje, a ausência de funcionários competentes nos Territórios; assim é que o Departamento Administrativo do Serviço Público, procurando corrigir a situação, enviou ao Sr. Presidente da República a seguinte exposição de motivos, publicada no **Diário Oficial** de 2 de abril de 1965:

"PR. 23.512/64

N.º 74, de 4 de fevereiro de 1965 (assinado Decreto n.º 55.882, de 31 de março de 1965).

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

O Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais sugere a Vossa Excelência que autorize, desde logo, a nomeação interina de quatro médicos para o Território de Roraima e propõe seja alterado o art. 2.º, letra e, do Decreto n.º 54.003, de 3 de julho de 1964, a fim de possibilitar as nomeações para cargos de nível universitário dos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá.

2. Inspirou-se Sua Excelência em expediente assinado pelo Governador do Território Federal de Roraima, expondo as "dificuldades para conseguir técnicos habilitados devido a peculiaridades da região, devendo-se citar o caprichoso regime de águas do Rio Branco, única via de acesso de superfície, que, permitindo uma navegabilidade precária em um período variável de 3 a 5 meses, anualmente, determina o insulamento populacional e o mais alto custo de vida em todo o País".

3. Aponta, ainda, aquele Governo: "a falta de ensino clássico e científico acarretou o êxodo, através de transferências ou licenças, periodicamente renovadas, dos velhos servidores, em demanda aos centros mais adiantados, em busca de melhor futuro para os seus descendentes".

4. Argumenta, outrossim, a mesma autoridade que "as consequências danosas desses recursos legais acarretaram incalculável prejuízo à Administração, que, no momento, conta somente com 2 médicos para o atendimento de 40.000 habitantes, e um único engenheiro-agrônomo para o atendimento de setores altamente especializados, dos quais depende o progresso da região".

5. Finalmente, clamando pela falta de pessoal de nível universitário, apela o mencionado Governador para que Vossa Excelência autorize o provimento, em caráter interino, exigindo-se dos candidatos apenas prova de títulos dos seguintes cargos:

- 1 Veterinário;
- 2 Engenheiros;
- 2 Engenheiros-Agrônomos;
- 4 Médicos;
- 2 Farmacêuticos;
- 1 Químico;
- 1 Mestre-Rural;
- 2 Técnicos-Rurais;
- 1 Professor-Ruralista;
- 2 Professores-Auxiliares do Ensino Primário.

6. Por sua vez, tendo em vista o disposto no Decreto n.º 54.003, de 3 de julho de 1964, que vedou o ingresso no Serviço Público Federal, a qualquer título, inclusive em caráter interino, ressalvadas apenas as hipóteses que especifica em seu art. 2.º, o Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, ao encaminhar a Vossa Excelência a solicitação daquele Território, houve por bem aduzir as ponderações abaixo transcritas:

"6. Em face das determinações do decreto citado, o Governador de Roraima poderia, desde que devidamente autorizado por Vossa Excelência, preencher as vagas por candidatos aprovados em concurso.

(10) Arquivos do Ministério da Justiça — números 47-48 — 1953 — pág. 26.

7. Os concursos têm por finalidade, certamente, dar igual oportunidade a todos aqueles que desejam ingressar no Serviço Público e possibilitar a seleção dos mais capazes, sendo, portanto, o critério mais aconselhável.

8. Ocorre, entretanto, que no Território de Roraima, bem como nos Territórios de Rondônia e Amapá, no que diz respeito aos cargos de nível universitário, essa seleção se torna impraticável, porquanto não há candidatos a selecionar. Lá não existem Universidades (aliás, no Território de Roraima não existe ainda nem curso clássico ou científico) e os ordenados oferecidos pelo Governo não são de molde a atrair candidatos, nem mesmo de Belém ou Manaus.

9. Os Governos dos Territórios Federais é que têm de procurar pessoas devidamente habilitadas, oferecer-lhes os cargos e usar de persuasão para que os aceitem.

10. É que se trata de regiões sub-desenvolvidas e não existem ali os atrativos e oportunidades dos grandes centros.

11. Como, pois, esperar que médicos, engenheiros, dentistas etc., se inscrevam em concursos para os Territórios Federais, abandonando as oportunidades que lhes oferecem cidades maiores?

12. Os concursos ali deveriam ser realizados posteriormente para efetivar os interinos, isto é, depois que existissem os candidatos.

13. O Brasil é um país de regiões desiguais e a legislação deve levar em conta as condições de cada região.

14. Face ao exposto, permito-me sugerir a Vossa Excelência que autorize, desde logo, a nomeação interina de quatro médicos para o Território de Roraima, por ser esse o problema mais urgente.

15. A fim de possibilitar as nomeações para os demais cargos de nível universitário dos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá, solicito a Vossa Excelência seja modificado o art. 2.º, letra c, do Decreto n.º 54.003, de 3 de julho de 1964, que passaria a ter a seguinte redação:

“c) a nomeação interina de ex-combatentes, bem como o preenchimento, em caráter interino, dos cargos de nível universitário dos Quadros de Pessoal dos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá, mediante apresentação do respectivo diploma.”

7. O exame do assunto demonstra, em face das circunstâncias especiais de que se reveste a matéria, aceitáveis, em princípio, as razões apresentadas para justificar a medida de exceção proposta, inclusive no que concerne à extensão aos demais Territórios Federais.

8. Todavia, quanto ao meio indicado para esse fim, parece a este Departamento mais aconselhável a expedição de um ato específico para excluir da proibição constante do citado Decreto n.º 54.003, de 1964, os cargos de nível universitário e os demais indicados como indispensáveis pelo Território Federal de Roraima, consoante solução adotada em casos semelhantes, como por exemplo para os cargos de magistério (Decreto n.º 54.097, de 1964), para os de Engenheiro-Agrônomo e Veterinário do Ministério da Agricultura (Decreto n.º 54.485, de 1964) entre outros.

9. Nestas condições, tenho a honra de devolver o assunto à elevada apreciação de Vossa Excelência e de opinar pela assinatura do anexo projeto de decreto elaborado por este Departamento em substituição ao apresentado pelo Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, a quem, em seguida, deverá ser o processo restituído, e pela publicação, na íntegra, da presente exposição de motivos, caso mereça a aprovação de Vossa Excelência.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — José Maria Arantes.”

COMPETÊNCIA DOS GOVERNADORES

Quanto à competência dos Governadores para demitir funcionários, vamos transcrever aqui parecer do DASP, publicado no **Diário Oficial** de 16 de março de 1965.

PROCESSO N.º 12.497/64

PARECER

O Sr. Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais submete a este Departamento o exame da competência para demitir funcionário de Território Federal: se o Governador ou se o Sr. Presidente da República.

A Lei n.º 366, de 30 de dezembro de 1936, em seu art. 5.º dispõe:

"Art. 5.º — Ao Governador compete:

.....
 II — demitir os funcionários ou autoridades, quando os respectivos cargos e empregos **não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal**",

o mesmo ocorrendo com o art. 4.º do Decreto-Lei n.º 5.839, de 21 de setembro de 1943.

A par disso, cumpre salientar que a Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários), instituiu "o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos Territórios", havendo a Lei n.º 3.865, de 24 de dezembro de 1960, disposto que todos os direitos e vantagens atribuídos aos funcionários civis da União são extensivos aos funcionários dos Territórios Federais.

A competência, entanto, de demissão de funcionários e autoridades dos Territórios continua sendo do Governador, desde que os respectivos cargos e empregos não sejam de nomeação do Governo Federal ou Municipal, em face mesmo do princípio da subordinação hierárquica e de que a autoridade competente para nomear o é, igualmente, para demitir. A extensão dos direitos e vantagens dos funcionários civis da União aos funcionários dos Territórios não implica necessariamente em atribuir aquela competência ao Presidente da República ou excluí-la do Governador do Território.

Hipótese semelhante ocorre com os servidores da Prefeitura do Distrito Federal, protegidos pelos mesmos princípios que regem os funcionários civis da União. Demissíveis, porém, pelo Prefeito, nos termos do Parecer n.º 67, de 6 de novembro de 1964,

do Sr. Consultor-Geral da República (**Diário Oficial** de 16-11-64, pág. 10.344), que examinou situação análoga.

Assim, no entender desta Divisão, o Governador do Território tem competência legal para demitir o funcionário, desde que faça preceder esse seu ato de inquérito administrativo na forma estatutária.

Com este parecer, poderá o processo ser restituído ao Gabinete do Sr. Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais.

Brasília, 26 de fevereiro de 1965. — **Hugo Luiz Gurjão de Mello**, Substituto do Diretor da Divisão de Regime Jurídico do Pessoal. — De acordo — Em 26-2-65 — **Luiz de Lima Cardoso**, Substituto do Diretor-Geral.

Os Governadores dos Territórios continuam também, ainda hoje, com o poder de nomear os Prefeitos dos respectivos Municípios. O art. 28, § 1.º, da Constituição de 1946 foi modificado pela Emenda Constitucional n.º 12, de 8 de abril de 1965, porém somente na parte referente à competência dos Governadores dos Estados.

ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DOS TERRITÓRIOS

Sobre a Organização Judiciária dos Territórios, anterior à Constituição vigente, vamos transcrever aqui trechos de erudito trabalho escrito pelo eminente Ministro Victor Nunes Leal: (11)

"COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Pelo Decreto-Lei n.º 6.887, de 21 de setembro de 1944, publicado no **Diário Oficial** de 4 do mês seguinte, foi dada estrutura uniforme à organização judiciária dos Territórios. É, como não podia deixar de ser, uma lei federal, porque regula matéria da competência legislativa da União, consoante o disposto nos arts. 16, XXII, 4.º, e 53 da Constituição. Estando em função os demais órgãos políticos previstos no ordenamento constitucional, tal atribuição legislativa pertence ao Conselho Federal (art. 53), ou ao Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento (art. 13). Atualmente, entretanto, essa competência é privativa do Presidente da República, por força da disposição transitória do artigo 180.

(11) Publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 7, fascículo II — abril de 1945 — págs. 789-812.

A organização estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 6.887 é uniforme, porque se aplica não só aos territórios últimamente criados (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu), como ainda aos do Acre e Fernando de Noronha, cujas justiças estavam reguladas por outras leis. Aliás ao de Fernando de Noronha, por disposição especial da nova lei (art. 169), continuam aplicáveis as leis anteriores.

O DECRETO-LEI N.º 6.887

Os órgãos da justiça nos Territórios são os tribunais do júri, os tribunais de imprensa e os juizes de direito, um para cada comarca; juizes substitutos, um para cada seção judiciária, que pode compreender uma ou mais comarcas; e juizes de paz, um para cada subdistrito (arts. 1.º, 2.º e 3.º).

Os tribunais do júri são organizados segundo o Código de Processo Penal (art. 7.º) e os tribunais de imprensa na conformidade do Decreto n.º 24.776, de 14-7-34.

Os tribunais de júri são organizados segundo o Código de Processo Penal e os juizes têm vencimentos irredutíveis, com as restrições constitucionais já examinadas (art. 117). São nomeados por concurso (art. 38), com promoção por antiguidade e merecimento, de juizes substitutos a juizes de direito (arts. 38 e 39). O primeiro provimento nos cargos de juizes substitutos poderá ser feito pela nomeação de qualquer magistrado de carreira da justiça dos Estados, cujas áreas foram desmembradas para formação dos Territórios, ou de qualquer dos candidatos aprovados no último concurso para juiz substituto da Justiça do Distrito Federal (art. 168). Os juizes estaduais em exercício continuam nos cargos e funções com a respectiva jurisdição e competência, até que sejam aproveitados ou substituídos (art. 172). Os juizes de paz são demissíveis "ad nutum" nos termos do Decreto-Lei n.º 536, de 5-7-38 (art. 118).

Ao Tribunal de Apelação do Distrito Federal compete julgar as apelações e recursos de decisões dos Tribunais do Júri e de Imprensa dos Territórios e dos seus juizes de Direito e substitutos (art. 33), ressalvada a competência privativa do Supremo Tribunal, nas causas em que a União fôr interessada (art. 142, II, b). Os juizes de direito e substitutos estão sujeitos à disciplina corre-

cional do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, de suas Câmaras, do presidente do mesmo Tribunal e do Corregedor da Justiça do Distrito Federal (art. 144); nos crimes comuns e de responsabilidade são julgados pelo Tribunal de Apelação do Distrito Federal (art. 142, I, a).

O Ministério Público dos Territórios tem por órgãos promotores públicos, um para cada comarca, e promotores públicos substitutos, um para cada seção judiciária (art. 4.º), e está sob a chefia do Procurador-Geral do Distrito Federal (art. 143).

O Território do Acre é dividido em cinco comarcas (Rio Branco, Sena Madureira, Xapuri, Cruzeiro do Sul e Tarauacá); o do Amapá, em três (Amapá, Macapá e Mazagão); o do Rio Branco constitui uma só comarca; o do Guaporé é dividido em duas (Guajará-Mirim e Pôrto Velho); o de Ponta Porã, em cinco comarcas (Maracaju, Ponta Porã, Pôrto Murtinho, Bela Vista e Miranda); o do Iguazu em quatro (Iguazu, Foz do Iguazu, Xapécó e Clevelândia) (arts. 160 e 161).

Para o Território de Fernando de Noronha continua em vigor o Decreto-Lei n.º 5.718, de 3-8-43, modificado pelos Decretos-Leis n.ºs 6.519, de 23-5-44, e 6.649, de 29-6-44 (art. 169). Segundo essa legislação, que continua em vigor, o Território tem alguns serventúrios da justiça, mas não tem autoridade judiciária residente. As causas civis e criminais relativas às pessoas nêlo domiciliadas ou residentes, ou aos bens nêlo situados, serão processadas e julgadas pela Justiça do Distrito Federal, salvo quando cometidas expressamente a outra jurisdição (militar, especial, trabalhista etc.) (art. 12 do Decreto-Lei n.º 5.718). O Secretário do Território tem funções de autoridade trabalhista (art. 7.º) e, no exercício dessas funções, está subordinado aos órgãos e autoridades competentes do Distrito Federal (art. 12, parágrafo único).

O decreto-lei em exame trata ainda dos serventúrios da justiça, dispondo minuciosamente sobre o assunto.

Importa ainda mencionar o art. 171, segundo o qual os casos omissos serão regulados pela lei de organização da Justiça do Distrito Federal e, havendo omissão nesta, pela lei de organização judiciária vigente nos Estados de que foram desmembradas as diversas áreas dos Territórios."

Quanto à situação atual da Justiça nos Territórios, apresentamos, em seguida, na íntegra, artigo do Consultor-Geral da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, publicado no jornal *Correio Braziliense*, de 28-3-65:

"A JUSTIÇA E OS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Acabo de ler o relatório que o ilustre Procurador-Geral do Distrito Federal e dos Territórios, Dr. José Júlio Guimarães Lima, apresentou, em 21 de janeiro último, ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores, ao termo da correição a que procedeu nos Territórios do Amapá, Roraima e Rondônia.

Fê-lo precedido de um capítulo a que deu o justificado título de "Um grito de alerta", no qual faz sucinto relato histórico de nossas questões de limites com as Guianas Inglesa e Francesa.

Desta, foi árbitro Walter Hauser, Presidente do Conselho Federal da Suíça, que, em sua sentença de 1900, deu vitória integral ao Brasil, que teve, no Barão do Rio Branco, o incansável paladino e defensor dos seus direitos.

Na outra, na Guiana Inglesa, foi árbitro Vittorio Emmanuel III, rei da Itália. Sua sentença, datada de 6 de junho de 1904, dividiu a área em litígio em duas partes, sendo que uma, de 19.630 quilômetros quadrados, à Guiana Inglesa, e a outra, de 13.570, ao Brasil.

Só recentemente, quase ao termo do mês de dezembro do ano findo, é que se procedeu à primeira correição das 8 comarcas, criadas em 1942.

As quatro, denominadas Macapá, Amapá, Oiapoque e Mazagão, pertencem ao Território de Amapá. Duas, Boa Vista e Caracarái, ao de Roraima, e as duas restantes, Pôrto Velho e Guajará-Mirim, ao de Rondônia.

A impressão que se tem, ao termo da leitura do bem elaborado relatório, é de profunda tristeza, ao testemunhar-se o completo abandono em que se encontram suas respectivas populações.

Nas 4 comarcas do Amapá, há, apenas, dois Juizes de Direito, os quais, atualmente, estão gozando, concomitantemente, seis meses de licença, para tratamento de saúde, cada um.

Para lá foi nomeado um Juiz Substituto, o gaúcho Dr. Germano Bonow Filho, o qual "no pouco tempo em que ali se acha — di-lo o relatório — já

despachou muitos processos, percorrendo a *val d'oiseau*, como o exigem as distâncias, as comarcas do interior".

Para o bom desempenho de seu cargo, luta com as dificuldades decorrentes, principalmente, dessas grandes distâncias, pois ali não há, sequer, linha regular de aviação.

A comarca de Mazagão não tem Juiz. Em 1961, aposentou-se o único Oficial de Justiça que lá existia e desde então, até hoje, nenhum outro foi nomeado. E 225 processos criminais e 454 cíveis encontram-se parados, em cartório.

Na comarca de Oiapoque, 260 processos também se acham parados: questões cíveis de monta, inventários, divisões de terras, tudo sem andamento, e as ações penais, na maioria, prescritas.

Se isso acontece no Território do Amapá, cuja capital, Macapá, tem 55 mil habitantes, no de Roraima, as coisas vão de mal a pior.

Na comarca de Boa Vista, o Promotor Público foi pôsto à disposição do Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios, e o Promotor Substituto está em férias, pelo que teve de conseguir a nomeação do Dr. Heiroceryce Rodrigues Pessoa, a quem deu posse, no período da sua correição.

Diz o relatório que "na parte criminal é por demais acentuada a incidência de crimes contra os costumes, especialmente seduções e estupro".

Na outra comarca do Território, em Caracarái, não há Juiz, não há Oficial de Justiça, nem sequer há um servente. Havia 1.000 habitantes; hoje somente 300.

É ali Promotor o Dr. Hélio Fonseca. "Elemento estudioso e competente — di-lo o relatório —, está residindo em Boa Vista, para onde estendi a sua jurisdição, dada a falta de moradia naquela localidade. Há, apenas, 8 casas de alvenaria; as restantes são de taipá." Os processos estão parados há mais de 4 anos e 45 processos aguardam o julgamento.

"A extinção dessa comarca seria medida de alto alcance, pois, além da falta de condições de habitabilidade, o movimento forense é inexpressivo", é a sugestão do preclaro Corregedor.

Por fim, Rondônia.

Duas comarcas: Pôrto Velho, com ... 40.000 habitantes, e Guajará-Mirim, com 20.000.

Na primeira, há um só cartório para tudo: processos criminais, civis e anexos, inclusive registros públicos, casamentos e notas.

O escrivão não é remunerado e, por isso, não dá andamento aos processos-crimes, os quais, na maioria, estão em vias de prescrição quando não já prescritos.

O único Oficial de Justiça está licenciado.

Em Guajará-Mirim, o serviço está parado. O último Juiz que ali funcionou está aposentado, há 6 anos.

O Promotor Público está licenciado, há longo tempo, para tratamento de saúde. Como testemunho da completa desorganização da justiça, encontram-se ali, apenas, um escrivão e um Oficial de Justiça sem serviço.

Após o ano de 1954, raramente se encontra um despacho do Juiz de Direito. É realmente calamitosa a situação da justiça nos Territórios.

Quando tanto se fala em propiciar meios ao povo para a aquisição da casa própria, que é o espaço vital da família, como denominou Pio XI, está o Poder Público na obrigação, indeclinável e inadiável, de construir, onde ainda não houver, em cada Território, morada condigna, para os seus serventuários de justiça.

É certo que não só de pão vive o homem; mas não é menos exato que sem pão o homem não vive.

E não basta remunerar-se bem a justiça. Torna-se também mister dar-se ambiente agradável para o trabalho, a quantos nela mourejam, a começar pela casa, onde o funcionário vive e mora, onde compartilha das alegrias do lar que lhe prodigaliza carinho e amparo e onde retempera fôrças para a labuta de cada dia.

O Procurador-Geral do Distrito Federal e Territórios, com *solemnia verba*, assim termina o relatório:

"Fica, aqui, um apêlo à consciência dos homens públicos do Brasil. Dos homens de bem. Não só um apêlo. Uma advertência, também. Um brado de alerta. Um grito em favor dos que sofrem calados, escondendo a própria alma.

"Os países vizinhos estão cuidando das suas fronteiras. Estão procurando dar-nos o que podemos ter: gêne-

ros de primeira necessidade para Roraima; assistência médica e judiciária para Oiapoque e Guajará-Mirim.

"O homem rude, embora patriota, não entende êsse contraste.

"Pula, sem fazer o sinal da cruz, para o território vizinho. É emigrante por excelência.

"É um brasileiro a menos, portanto."

Oxalá seu "Grito de Alerta" não se perca no ar. Oxalá seja êle ouvido por aquele a quem cabem providências. Ouvido e atendido.

Que o brasileiro fronteiriço, ao confrontar o que temos com o que desfrutam nossos vizinhos, não sinta a tentação de naturalizar-se estrangeiro.

O saudoso cearense Dom Joaquim Ferreira de Mello, segundo bispo de Pelotas, ao fazer o relato de sua primeira visita pastoral através da diocese, confessa sua desolação, ao testemunhar que as nossas crianças lá no Chuí, para se alfabetizarem, tinham de atravessá-lo e ir aprender na escola uruguaia, pela inexistência de nenhuma no território brasileiro.

Que nas lindes do Brasil, do Oiapoque ao Chuí, não falte igreja, para o culto a Deus; escola, para a instrução do povo; justiça, para dar a cada um o que é seu; pósto de higiene, para cuidar da saúde de tôda a gente; e tudo com a presença vigilante do fardo do soldado, do marinheiro, do aeronauta, para assegurar a ordem e a paz na vida nacional, e a todos impor respeito à soberania do Brasil.

Brasília, 25 de março de 1965."

Nesta Correição procedida nos Territórios Federais pelo Dr. José Guimarães Lima, Procurador-Geral do Distrito Federal e dos Territórios, além de mostrar a situação calamitosa dos mesmos, conclui que: "O Decreto n.º 6.887, de 21 de setembro de 1944, está obsoleto, superado e caduco." Observa "que não podemos transformar êsses Territórios Federais em Colônias, pois fazem parte do Brasil. Da sua inteireza. Do seu todo. Dêste País imenso, unido pela mesma língua e pela mesma tradição".

Apresenta, depois, as seguintes sugestões ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores:

"a) imediata reformulação da legislação relativa ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios Federais, o que, certamente, levará

o douto Tribunal de Justiça do Distrito Federal (como, aliás, é sua velha intenção) a promover igual providência — dentro da sua autonomia constitucional —, pelo que o Poder Executivo deverá entender-se com o Judiciário para a consecução desse objetivo necessário e patriótico, inclusive no que tange a nova divisão administrativo-judiciária;

- b) criação de lugares de defensores públicos nas comarcas em que não haja advogado militante;
- c) criação de Curadorias nas capitais dos Territórios;
- d) possibilidade de remoção ou promoção de membros do Ministério Público para o Distrito Federal, por merecimento e antigüidade, respeitados os direitos dos atuais órgãos do Ministério Público do Distrito Federal;
- e) melhor aparelhamento material para que a administração da Justiça seja uma realidade;
- f) concessão de um abono correspondente à carestia de vida nesses Territórios Federais, cuja índice é superior ao resto do Brasil, em face também da insalubridade da região, à semelhança do que ocorre com os militares;
- g) concessão de transporte, para o cumprimento das diligências, grande parte das quais a 30 e a 40 léguas da sede."

NO AMAPÁ

(Macapá)

- 1 — criação de mais um Juízo;
- 2 — criação de mais uma Promotoria;
- 3 — criação de uma Curadoria;
- 4 — criação de duas Defensorias Públicas;
- 5 — dois Oficiais de Justiça;
- 6 — dois Serventes;
- 7 — criação de uma Junta de Conciliação e Julgamento;
- 8 — desdobramento do Cartório.

Obs. — As demais comarcas precisam, igualmente, de ser mais bem aparelhadas.

EM RORAIMA

(Boa Vista)

- 1 — dois Defensores Públicos;
- 2 — dois Oficiais de Justiça;
- 3 — uma Curadoria;
- 4 — dois Serventes;

CARACARAÍ — Deve ser extinta.

Em Rondônia — O Diário Oficial de Rondônia, de 3 de fevereiro de 1964, n.º 39, publica o anteprojeto de lei que fixa a Divisão Administrativa e Judiciária do Território de Rondônia, para o quinquênio 1964-1968. Por esse anteprojeto são criadas mais três (3) comarcas no Território, aliás, necessárias. Todavia, ao que fui informado, esse anteprojeto ficou emperrado no Congresso Nacional. (12)

Como quer que seja, porém, a reformulação da legislação desses Territórios deve ser total e conjuntamente, na sua parte Judiciária. (O relatório do Dr. José Júlio Guimarães Lima foi publicado na Revista da Conselho Penitenciário do Distrito Federal — Janeiro, Fevereiro e Março de 1965 — n.º 6.)

ELEVAÇÃO DOS TERRITÓRIOS A ESTADOS

Os Territórios, ainda hoje, não têm condições para transformar-se em Estados. Apesar de apresentarem um saldo positivo quanto a seu desenvolvimento, não alcançaram ainda um resultado totalmente satisfatório.

Seria melhor a União adotar um plano de ação forte para a integração dos Territórios na dinâmica do País. O "Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais" assim se expressa:

"A elevação dos Territórios à condição de Estados, no momento, não parece, pois, a providência saudável, porque não têm eles os meios de que há de carecer para realizar-se como Estados..."
 "Ainda hoje um dos problemas maiores dos Territórios é a falta de mão-de-obra especializada para as tarefas rotineiras da administração. Os sanitaristas, os

(12) A Seção de Síntese da Câmara dos Deputados informou que esse anteprojeto não chegou àquela Casa do Congresso Nacional. E o Deputado Hegel Mohry, em discurso pronunciado na Câmara em 3 de maio de 1965, afirmou que esse anteprojeto fora entregue por ele ao Exm.º Sr. Presidente da República, pois tratava-se de matéria que aumentava despesa pública e não era possível apresentá-lo à deliberação do Congresso Nacional.

magistrados, os professôres, os engenheiros, os agrônomos, em suma os profissionais liberais especialistas e técnicos que o poder público recruta para a execução de seus serviços normais não existem nos Territórios."

PRESEÇA DA UNIÃO

A presença da União nos Territórios não pode significar agressão ao princípio federativo, uma vez que aquêles Territórios não se constituíram pela Lei Maior com a prerrogativa de Estados. São unidades territoriais criadas por motivos políticos e econômicos e no interesse da própria segurança nacional.

Themístocles Cavalcanti ⁽¹³⁾, a propósito, escreve:

"Quanto aos Territórios, não vejo como se possa, senão por motivos políticos, e de política partidária, tirar à União a possibilidade, através de meios adequados, de desenvolver zonas geográficas que, por circunstâncias tôdas particulares, poderiam prosperar, como algumas já prosperaram, sob a administração direta do Governo Federal.

Não só os motivos de ordem estratégica justificariam a criação dêsses Territórios, mas razões de ordem econômica impõem uma política destinada a desenvolver certas áreas, evitando soluções intermediárias que freqüentemente importam no atrito entre os interesses federais e os interesses regionais ou estaduais."

Nos Estados Unidos sempre se entendeu assim. Os Territórios nunca feriram o pacto federal. Na Argentina também.

O objetivo da União é organizar e desenvolver aquêles núcleos do País, para que possam êles, no menor tempo, atingir à categoria de Estados.

ADMINISTRAÇÕES PECAMINOSAS

A má administração nos Territórios decorre especialmente das nomeações feitas pelo Presidente da República, inspirado quase sempre por injunções políticas.

O "Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais" entende que é fácil corrigir o erro, através da reestruturação do órgão de assistência e disciplina dos Territórios, nos moldes indicados pela Comissão encarregada do assunto e nomeada pelo Ministro da Justiça em 1962. Isso, porque aquêles órgão ou Departamento, no plano elaborado, pas-

saria a possuir uma organização que lhe permitia um funcionamento regular, incisivo, para a fiscalização, a ordenação e a assistência aos Territórios. Completará a medida a Lei Orgânica que também acaba de ser elaborada pela referida Comissão ⁽¹⁴⁾. Ter-se-á com isso a disciplina jurídica, legal, que porá fim aos desacertos dos representantes do Poder Federal.

De acôrdo com esta Lei Orgânica os Governadores não poderão ser escolhidos por imposições partidárias. Sua escolha deverá obedecer aos seguintes critérios:

- I — brasileiro nato;
- II — maior de 30 anos de idade;
- III — no pleno exercício dos direitos civis e políticos;
- IV — de comprovada capacidade administrativa;
- V — de reputação ilibada.

Sua nomeação só se executará com a aprovação do Conselho de Segurança Nacional.

Conclui o "Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais" que a aprovação do anteprojeto de lei orgânica seria o ideal, pois as obras e serviços serão objeto de planos trienais, revistos e completados anualmente; os recursos proporcionados pelo Tesouro Nacional serão pagos sem as delongas prejudiciais, mas com as cautelas necessárias; as despesas feitas serão controladas e efetuadas por Delegacias Fiscais, sediadas nos próprios Territórios e junto às quais funcionarão Contadorias Seccionais, subordinadas à Contadoria-Geral da República, desse modo libertando os Governadores das prestações de contas volumosas e difíceis, quando ocorriam as mudanças em meio ao exercício financeiro; a execução e o contrôle do orçamento serão acompanhados pelo Departamento de Assuntos Territoriais; e uma série de outras medidas importantes.

Vale ressaltar aqui que a "Comissão de Assuntos Territoriais" criada pelo Decreto n.º 44.491, de 18-9-58, e depois modificada por outros decretos, foi extinta pelo art. 8.º do Decreto n.º 54.026, de 17 de julho de 1964.

Com a criação do cargo de Ministro Extraordinário, pela Lei n.º 4.344, de 21 de

(13) in "Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais".

(14) Em mensagem ao Legislativo, o Governo Federal apresentou anteprojeto de lei orgânica para os Territórios, sem que até o presente tivesse sido aprovado. O Conselho Nacional de Economia, por iniciativa própria e aprovação do Ministério da Justiça, elaborou segundo projeto, que, como o primeiro, não foi considerado. (Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais.)

junho de 1964 ⁽¹⁴⁾, os Territórios ficaram a êle subordinados, como se vê:

Art. 1.º — É criado o cargo de Ministro Extraordinário, ao qual caberá coordenar as atividades dos seguintes órgãos e serviços, que lhe ficam subordinados:

g) administração dos Territórios Federais;

Art. 3.º — Fica aberto, no corrente exercício, o crédito especial de Cr\$. . . 80.000.000 (oitenta milhões de cruzeiros) para instalação e custeio das despesas decorrentes do cumprimento desta Lei."

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DOS TERRITÓRIOS

A administração financeira dos Territórios está entregue, atualmente, ao Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, de acordo com o Decreto n.º 54.026, de 17 de julho de 1964 ⁽¹⁵⁾, que determina:

Art. 1.º — Incumbe ao Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais:

- a) coordenar e superintender as atividades dos órgãos que lhe são subordinados;
- b) baixar normas sobre a organização e execução de obras ou serviços;
- c) aprovar as propostas orçamentárias, os planos, programas e projetos, em geral, de cada órgão e fiscalizar a sua execução;
- d) acompanhar a execução orçamentária e a gestão administrativa dos órgãos subordinados, promovendo, quando for necessário, inspeções e verificações relacionadas com a eficiência e regularidade dos trabalhos dos mesmos;

Art. 8.º — Ficam extintas a Comissão de Assuntos Territoriais (CAT) criada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores pelo Decreto n.º 44.991, de 18 de setembro de 1958, modificado pelos Decretos números 36 e 148, respectivamente, de 12 de outubro e 16 de novembro de 1961, e 51.744, de 22 de fevereiro de 1963, e a Comissão de Supervisão dos Órgãos Autônomos, instituída pelo Decreto n.º 45.039, de 5 de dezembro de 1958.

Art. 9.º — Fica o Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais autorizado a movimentar e aplicar os saldos dos recursos orçamentários e extraordinários atribuídos ou postos à disposição dos órgãos extintos pelo artigo anterior, sem prejuízo da verificação dada às parcelas já utilizadas desses recursos.

Parágrafo único — Para inteiro cumprimento do disposto neste artigo, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores promoverá a prestação de contas das parcelas já utilizadas dos aludidos recursos e a redistribuição destes ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais.

Art. 10 — O Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais poderá delegar competência para a aplicação do crédito especial aberto pelo artigo 3.º da Lei n.º 4.344, de 21 de junho de 1964, e dos saldos dos recursos mencionados no art. 8.º deste decreto, prestando contas dessa aplicação."

OBS. — Vide na justificação do Projeto n.º 2.047, de 1964, pág. , do Deputado Aliomar Baleeiro, alguns detalhes da decretação de impostos nos Territórios depois da Emenda Constitucional n.º 5/61.

- (15) O Decreto n.º 53.985, de 25 de junho de 1964, alterou a denominação do cargo de Ministro Extraordinário, criado pela Lei n.º 4.344, de 21 de junho de 1964, nos seguintes termos:

"Art. 1.º — O cargo de Ministro Extraordinário, criado pela Lei n.º 4.344, de 21 de junho de 1964, terá a denominação de Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais."

- (16) O Decreto n.º 55.851, de 22 de março de 1965, alterou a redação do art. 10 do Decreto n.º 54.026, de 17 de julho de 1964, nos seguintes termos:

"Art. 1.º — O art. 10 do Decreto n.º 54.026, de 17 de julho de 1964, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 10 — O Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais poderá delegar competência para aplicação do crédito especial aberto pelo art. 3.º da Lei n.º 4.344, de 21 de junho de 1964, dos saldos dos recursos mencionados no artigo 8.º deste Decreto e dos demais créditos orçamentários e especiais, prestando contas dessa aplicação ao Presidente da República." (D. O. de 24-3-65.)

No Orçamento para 1965 encontramos os seguintes impostos atribuídos à União nos Territórios:

IMPÓSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE CAUSA MORTIS

Territórios	Alíneas	Rubricas	Fontes
Amapá.....	50		
Rondônia.....	10	180	
Roraima.....	120		

IMPÓSTO SOBRE VENDAS E CONSIGNAÇÕES

Territórios	Alíneas	Rubricas	Fontes
Amapá.....	43.000		
Rondônia.....	42.000	110.000	
Roraima.....	10.000		

IMPÓSTO SOBRE EXPORTAÇÃO

Territórios	Alíneas	Rubricas	Fontes
Amapá.....	231		
Rondônia.....	1	119	
Roraima.....	1		

IMPÓSTO TERRITORIAL

Territórios	Alíneas	Rubricas	Fontes
Amapá.....	130		
Rondônia.....	1	132	
Roraima.....	1		

IMPÓSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADE IMÓVEL INTER VIVOS

Territórios	Alíneas	Rubricas	Fontes
Amapá.....	15		
Rondônia.....	1.200	1.300	
Roraima.....	85		2.928.461.296

LEGISLAÇÃO

Imposto de Exportação (nos Territórios)			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto	22.443	—	8- 2-33
Decreto-Lei	4.102	—	9- 2-42
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Imposto sobre a propriedade territorial (nos Territórios)			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto-Lei	4.102	—	9- 2-42
Decreto-Lei	5.812	—	13- 9-43
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Imposto sobre a transmissão de propriedade "Causa Mortis" (nos Territórios)			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto-Lei	1.071	—	24- 1-39
Circular	8	—	24- 4-39 da Diretoria Rendas Internas
Decreto-Lei	2.224	—	23- 5-40
Decreto-Lei	4.102	—	9- 2-42
Decreto-Lei	5.812	—	13- 9-43
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Imposto sobre a Transmissão de Propriedade Imobiliária "Inter Vivos" (nos Territórios)			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto-Lei	1.071	—	24- 1-39
Circular	5	—	24- 4-39 da Diretoria Rendas Internas
Decreto-Lei	4.102	—	9- 2-42
Decreto-Lei	5.812	—	13- 9-43
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Decreto-Lei	8.629	—	10- 1-46
Imposto sobre Vendas e Consignações (nos Territórios)			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto	22.061	—	9-11-32
Lei	187	—	15- 1-36
Decreto-Lei	4.102	—	4- 2-42
Decreto-Lei	5.812	—	13- 9-43
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Decreto-Lei	7.549	—	14- 5-45
Impostos atribuídos à União nos Territórios			
Constituição Federal, arts. 16 e 19			
Decreto	22.061	—	9-11-32
Decreto	22.443	—	8- 2-33
Lei	187	—	15- 1-36
Lei	366	—	30-12-36
Decreto-Lei	915	—	1-12-36
Decreto-Lei	1.071	—	24- 1-39
Decreto-Lei	2.224	—	23- 5-40
Circular	8	—	24- 4-39 da Diretoria Rendas Internas
Decreto-Lei	4.102	—	9- 2-42
Decreto-Lei	5.718	—	3- 8-43
Decreto-Lei	5.812	—	13- 9-43
Decreto-Lei	5.839	—	21- 9-43
Decreto-Lei	6.269	—	14- 2-44
Decreto-Lei	6.550	—	31- 5-44
Decreto-Lei	7.192	—	23-12-44
Decreto-Lei	7.549	—	14- 5-45
Decreto-Lei	7.916	—	30- 8-45
Decreto-Lei	8.629	—	10- 1-46
Decreto-Lei	9.450	—	12- 7-46
Lei	1.455-A	—	11-10-51
Lei	2.307	—	30- 8-54
Lei	4.070	—	16- 6-62
Lei	4.182	—	13-12-62

INVESTIMENTOS FEITOS PELA UNIAO NOS TERRITÓRIOS ATRAVES DO
MINISTERIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES

Anos	TERRITÓRIOS		
	Amapá	Rondônia	Roraima
	Cr\$	Cr\$	Cr\$
1945	13.127.000	14.651.000	15.862.000
1946	13.167.000	14.766.000	16.300.000
1947	17.944.600	19.060.400	19.800.200
1948	39.486.810	35.807.200	29.192.600
1949	51.958.316	40.023.940	47.554.820
1950	49.748.280	52.492.060	33.685.110
1951	52.507.240	49.556.660	36.898.230
1952	65.134.580	59.790.060	46.049.230
1953	80.894.320	85.945.300	72.340.120
1954	97.566.160	88.660.759	64.348.400
1955	93.484.240	92.909.640	66.786.520
1956	127.943.080	121.624.040	88.998.400
1957	222.611.450	159.187.400	154.642.200
1958	231.885.100	195.855.780	145.341.940
1959	250.040.200	223.528.600	159.230.640
1960	309.118.080	295.317.220	209.505.180
1961	597.729.420	500.510.300	328.506.500
1962	928.371.680	718.282.000	424.509.000
1963	1.519.419.000	1.373.649.000	702.982.000
1964	2.941.501.000	2.454.522.000	1.139.321.000

OBSERVAÇÕES — Na Lei Orçamentária para o exercício de 1944 constou a dotação de Cr\$ 40.000.000,00 para os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco (hoje Roraima), Guaporé (hoje Rondônia), Ponta Porã e Iguazu — “Estudo da Comissão de Assuntos Territoriais”.

Na Lei Orçamentária para o exercício de 1965 encontramos as seguintes dotações para os Territórios:

RONDONIA

Despesa fixa	4.760.951
Despesa variável	1.473.410
Total	6.234.361

RORAIMA

Despesa fixa	1.859.315
Despesa variável	1.248.318
Total	3.107.633

AMAPA

Despesa fixa	5.250.982
Despesa variável	1.317.210
Total	6.568.192

FERNANDO DE NORONHA

Despesa variável	52.330
------------------------	--------

CONSELHOS TERRITORIAIS

O Deputado Aliomar Baleeiro apresentou à Câmara, na sessão de 15 de junho de 1964, o seguinte projeto:

PROJETO N.º 2.047, DE 1964

Cria Conselhos Territoriais, Câmaras Municipais, regula as eleições de Prefeitos nos Territórios, e dá outras providências.

(Às Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Em cada um dos Territórios de Amapá, Rondônia e Roraima, funcionará um Conselho Territorial com as seguintes atribuições:

- I — propor à Câmara dos Deputados os impostos e demais tributos previstos nos artigos 19 e 30 da Constituição, dentro dos limites máximos e mínimos estabelecidos em lei federal;
- II — pronunciar-se sobre as contas do Governador do Território no prazo de 15 dias, antes de prestadas ao órgão competente;
- III — dar parecer, em igual prazo, sobre o projeto de orçamento que o Governador lhe submeterá antes de encaminhado ao Ministério da Justiça, e também sobre desmembramento de Municípios;

IV — elaborar seu regimento interno e eleger seu presidente;

V — representar aos Ministros de Estado e, especialmente, ao Ministro da Justiça contra abusos de poder, ilegalidades e omissões das autoridades federais, inclusive do Governador;

VI — sugerir ao Congresso, aos Ministros de Estado e ao Governador, medidas administrativas em proveito do Território;

VII — solicitar informações ao Governador sobre a execução dos serviços públicos e correta aplicação dos fundos e recursos destinados ao Território;

VIII — colaborar com as autoridades federais, especialmente o Governador, em prol do progresso e desenvolvimento do Território;

IX — exercer funções disciplinares sobre seus membros e cassar o mandato de qualquer deles, por 2/3 de seus votos, em caso de indignidade ou falta de decôro;

X — eleger, pelo voto de mais da metade de seus membros, em escrutínio secreto, o Prefeito, quando a eleição direta não alcançar maioria absoluta dos votos apurados.

Parágrafo único — O Governador porá à disposição do Conselho Territorial até 3 funcionários para os serviços de sua Secretaria e incluirá no orçamento dotação razoável para instalação, expediente e correspondência.

Art. 2.º — O exercício das funções de membro do Conselho Territorial é gratuito e considerado serviço público relevante.

§ 1.º — Os conselheiros residentes fora da capital do Território receberão ajuda de custo para a viagem de ida e volta e diárias pelas sessões a que comparecerem, dentro dos limites fixados pelo Ministro da Justiça.

§ 2.º — Os conselheiros gozarão do privilégio de prisão especial até a condenação passada em julgado, e só poderão sofrer a por mandado de juiz ou flagrante delito.

§ 3.º — O regulamento desta Lei fixará os períodos de funcionamento do Conselho Territorial.

Art. 3.º — Os conselheiros serão eleitos por 3 anos pelo sistema proporcional, mediante cédula oficial nos termos das leis em vigor e deverão provar no momento da inscrição:

- I — idade superior a 25 anos;
- II — cidadania brasileira;
- III — quitação com o serviço militar;
- IV — domicílio e inscrição eleitoral no Território há mais de cinco anos;
- V — fôlha-corrida livre de pena e processo.

§ 1.º — Participarão da eleição os eleitores de todo o Território.

§ 2.º — São inelegíveis os funcionários públicos e os militares em serviço no Território.

Art. 4.º — O Conselho Territorial será composto de 7 membros nos Territórios do Amapá e de Rondônia; e de 5 membros no de Roraima.

Art. 5.º — O Presidente do Conselho Territorial substituirá o Governador nos seus impedimentos.

Art. 6.º — O Conselho Territorial deverá ouvir o Governador, designando-lhe hora, sempre que este lhe quiser expor pessoalmente qualquer assunto. E por maioria absoluta de votos poderá convocar o Governador, que designará a hora, quando quiser ouvi-lo sobre matéria pertinente às atribuições do art. 1.º.

Art. 7.º — Em cada Município dos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima funcionará uma Câmara Municipal composta de Vereadores eleitos na proporção que não exceda de um para cada 1.000 eleitores, com o mínimo de 3. O Território de Fernando de Noronha terá igualmente uma Câmara Municipal. O Prefeito será eleito por maioria absoluta dos votos apurados.

§ 1.º — Observar-se-á o disposto no artigo 3.º e §§ quanto aos requisitos exigidos aos candidatos a vereadores, e os arts. 5.º e 6.º quanto às relações entre a Câmara Municipal e o Prefeito.

§ 2.º — O exercício do mandato de vereador é gratuito.

§ 3.º — O Prefeito assegurará à Câmara Municipal, para serviços de Secretaria, funcionários e a dotação de que trata o parágrafo único do art. 1.º.

Art. 8.º — Competem às Câmaras Municipais dos Municípios dos Territórios de

Amapá, Rondônia, Roraima e Fernando de Noronha as seguintes atribuições:

- I — decretar os impostos e tributos previstos nos arts. 19 e 30 da Constituição (Emenda n.º 5, de 1961), dentro dos limites máximos e mínimos da lei federal;
- II — votar o orçamento municipal;
- III — aprovar ou rejeitar as contas do Prefeito dentro do exercício em que forem prestadas;
- IV — elaborar seu regimento interno e eleger o Presidente e Secretário;
- V — representar ao Governador contra abusos, ilegalidades e omissões das autoridades do Território, no Município, levando êsses fatos ao conhecimento do Conselho Territorial, se não receberem providências adequadas;
- VI — sugerir ao Congresso, ao Ministro da Justiça, ao Conselho e ao Governador medidas administrativas no interesse do desenvolvimento local;
- VII — legislar em tudo quanto fôr do peculiar interesse local, por iniciativa da prefeitura ou de qualquer Vereador, ressalvando o disposto no parágrafo único deste artigo;
- VIII — solicitar informações ao Prefeito sobre a execução dos serviços públicos e correta aplicação das rendas municipais;
- IX — colaborar com as autoridades federais e com o Prefeito em prol do progresso do Território e, especialmente, do Município;
- X — exercer função disciplinadora sobre seus membros e cassar o mandato de qualquer dêles, por 2/3 de seus votos, em caso de indignidade ou falta de decôro.

Parágrafo único — A iniciativa da criação de cargos e aumento ou de vantagens de funcionários ou despesas a qualquer título é de exclusiva competência do Prefeito, não podendo ser excedidos os limites por êle propostos.

Art. 9.º — O Prefeito será substituído pelo Presidente da Câmara Municipal, que

ainda poderá destitui-lo pela unanimidade de votos em caso de crime funcional, sem prejuízo das penas estabelecidas em leis federais.

Art. 10 — A Câmara Municipal observará em relação ao Prefeito o disposto no art. 6.º quanto ao Conselho Territorial e o Governador.

Art. 11 — Enquanto a lei federal não prover de modo diverso, as Câmaras Municipais de Amapá, Rondônia e Roraima reger-se-ão pela lei orgânica dos Municípios do Estado do Amazonas, ressalvado o disposto nesta Lei, mas os tributos serão regulados, quanto ao fato gerador, processo de lançamento e arrecadação, no que fôr aplicável, pelo Código Tributário do Distrito Federal (Lei Federal n.º 4.191, de 24-12-62).

§ 1.º — As alíquotas dos tributos estaduais e municipais nos Territórios, inclusive o de Fernando de Noronha, não excederão as do Distrito Federal nem serão inferiores às 40 vigoraram neste no exercício anterior.

§ 2.º — As isenções fiscais concedidas pelas Câmaras Municipais dependerão de aprovação do Ministro da Justiça.

§ 3.º — Os vetos do Prefeito às leis municipais poderão ser rejeitados por 2/3 de votos com recurso voluntário, sem efeito suspensivo, para o Ministro da Justiça.

Art. 12 — Os Territórios poderão ser elevados a Estados, quando suas rendas forem suficientes para manutenção dos serviços públicos locais e a população local exceder à do Estado do Acre, observado o seguinte processo:

- I — com a prova dos requisitos deste artigo, o Conselho Territorial pedirá ao Ministro da Justiça que solicite da Justiça Eleitoral a convocação de uma Assembleia Constituinte, que terá o dâbro do número de membros daquele Conselho;
- II — elaborado o projeto de Constituição, o Governador o remeterá ao Presidente da República para que o encaminhe com o seu pronunciamento ao Congresso Nacional, nos termos do art. 3.º da Constituição;
- III — a Lei Federal poderá impor condições à admissão do novo Estado e designará a data para instalação do respectivo Governo, depois de eleitos a Assembleia e o Governador, nos termos da Constituição Estadual e atendidas aquelas condições;

IV — o Estado será administrado pelo Governador com a assistência do Conselho Territorial até cumprir-se o disposto nos incisos anteriores.

Art. 13 — O Superior Tribunal Eleitoral, dentro de 120 dias, contados da publicação do regulamento desta Lei, expedirá instruções para a eleição dos membros dos Conselhos Territoriais, Câmaras Municipais e Prefeitos.

Art. 14 — O Tribunal de Contas da União designará um funcionário de sua confiança para chefiar a contabilidade pública de cada Território, o qual colaborará com o Conselho Territorial para os fins do n.º II do art. 1.º.

Art. 15 — Esta Lei entrará em vigor na data do regulamento, que o Presidente da República decretará para sua execução, dentro de 90 dias, contados de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, DF, 8 de junho de 1964. —
Aliomar Baleeiro.

Justificação

I — ORIGEM DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

A anexação do Acre por obra do Tratado de Petrópolis, em 1903, fez surgir no Brasil a figura do Território Federal, sem condições jurídicas e políticas de Estado-membro. Como a Constituição de 1891 nada dispusesse sobre o assunto, entendeu-se que a nova matéria competia ao legislador ordinário e, em consequência, o Congresso elaborou o Decreto Legislativo n.º 1.181, de 25-2-1904, regulamentado pelo Decreto número 5.188, de julho daquele ano, para organização daquele Território.

Orientou-se o Congresso pelos precedentes dos Estados Unidos, cuja Constituição também silenciara sobre a situação dos Territórios, pois, ao tempo da sua promulgação, em 1787, constituíam os "Unorganized Continental Territories", áreas mal habitadas por índios, áreas essas que cada uma das 13 ex-colônias cederam à União, quando esta se formou. Só mais tarde, com a aquisição da Luisiana, partes do México, Alasca, Havaí, Cuba, Filipinas, Porto Rico etc., por compra e conquista, surgiram os problemas constitucionais levados à Corte Suprema dos EUA, notadamente os "Insular Cases" do fim do século XIX, invocados pelo Cons. Rui Barbosa, no "Direito do Amazonas do Acre Setentrional" (vol. I, págs. 40 e seguintes).

Se a inspiração norte-americana se apresentava como a única racional em 1904, em relação ao Acre, que, pelo menos em parte,

fôra território boliviano, embora habitado por cidadãos brasileiros, não se segue porém que sejam aplicáveis ao Brasil, sobretudo no regime da Constituição atual, todos os princípios do Congresso e da Côrte Suprema dos EUA fixados para os Territórios comprados ou cedidos "manu militari" por outros países. Essa repulsa a certa parte da doutrina americana do século XIX e começo dêste se impõe obviamente quanto aos Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, que, sem qualquer dúvida, foram integrantes de Estados-membros, dos quais os desmembrou o Decreto-Lei ditatorial n.º 5.812, de 13-9-1943, como antes o Decreto-Lei n.º 4.102, de 9-2-1942 arrancara Fernando de Noronha a Pernambuco. Pouco depois era publicado o Decreto-Lei n.º 5.839, de 21-9-1943, que dispõe sobre a administração dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçú. O Decreto-Lei número 5.713, de 1943, dispôs sobre a administração de Fernando de Noronha. Como se vê, o Acre, que fôra em parte solo estrangeiro, ficou sob regime jurídico apartado, em que se previu até Câmara Municipal (Lei número 366, de 30-12-1936).

2 — TERRITÓRIOS FEDERAIS NOS EUA

Os atuais 50 Estados da União Norte-Americana representam dez vêzes a superfície das 13 Colônias originárias do século XVIII. Seria longo rememorar essa formidável expansão no curso dum século e meio apenas. Mas um resumo dos lances principais, do ponto de vista político-jurídico, ilumina os contrastes entre a evolução americana e a brasileira na expansão geográfica e na estruturação federal.

A primeira conquista foi dirigida contra os índios que senhoreavam de fato as terras vizinhas às antigas Colônias. Não havia problema jurídico mais denso e o Governo admitia um Governo autônomo das tribos mais civilizadas — "domestic dependents nations" —, como ainda hoje o reconhece aos remanescentes dos Navajos, Pueblos e Cherokees nas "reservations" do Arizonas, New México etc.

Depois o imperialismo se estendeu às colônias espanholas, francesas, russas, inglesas e aos Estados rebelados do México e da Colômbia, envolvendo o problema da convivência com habitantes de outras raças, línguas, religiões e diversas tradições políticas e jurídicas, ainda não amadurecidos para a prática efetiva do "self government", que não conheceram nunca.

A compra da Luisiana por Jefferson a Napoleão suscitou inúmeras controvérsias ao tempo, e Nicholson, *leader* daquele Presi-

dente na Câmara, declarou que os Territórios adquiridos eram "possessões" e não partes integrantes do sistema político federal. Só se integrariam nestes quando fôsem admitidos como Estados-membros na forma da Constituição. Sem as limitações desta, poderiam ser administrados discricionariamente como Colônias, do mesmo modo que o faziam os reis de Espanha ou França. O Congresso passou a legislar sobre tributações e administração dos Territórios sem as peias constitucionais. Vulgarizou-se a fórmula: "a Constituição não acompanha a bandeira", isto é, um solo qualquer pode pertencer por compra ou conquista aos EUA sem que estejam protegidos pela Constituição os indivíduos nêle domiciliados. Essa doutrina foi pacífica e geral, sobretudo no fim do século XIX, organizando o Congresso cada Território como lhe parecia mais conveniente, para a gradual adaptação à futura admisão como Estado, por meio do "enabling act" e do "compact", isto é, lei e convênio que definiam as condições da "statehood".

A vitória sobre a Espanha em 1898 complicou o problema com a cessão de Cuba, Pôrto Rico e Filipinas, centros produtores e exportadores para os mercados norte-americanos, naturalmente interessados na supressão dos direitos alfandegários sob o argumento de que já não eram mais solo estrangeiro. Daí os "Insular Cases", mercê dos quais a Côrte Suprema veio a interferir no campo político, até então entregue ao discricionarismo do Congresso e do Presidente da República.

Cuba foi logo declarada independente com as restrições da emenda ou cláusula Platt à sua Constituição. O problema subsistiu durante muitos anos para Havaí, Alasca e ex-colônias espanholas. Num dos "casos insulares", a Côrte Suprema dos Estados Unidos decidiu que o Congresso não está vinculado à Constituição para regular discricionariamente os impostos dos Territórios cedidos pela Espanha — Pôrto Rico, na espécie — cujos habitantes pela diferença de concepções jurídicas, costumes, modos de pensar etc., tornavam impossível governo e justiça, no futuro imediato, segundo os princípios anglo-saxões (Downs versus Bibvell, 182 U.S. 244, 1901).

Quem delinqüísse nessas "possessões" ou "dependências" não poderia invocar o direito constitucional de ser julgado pelo júri, ainda que cidadão americano (Balzac vs People of Pôrto Rico, 258 U.S. 298, de 1923, Dorr vs. United States, 195 U.S. 138, de 1904, julgamento do jornalista por Tribunal Federal em Manila, Filipinas; Havaí vs. Manikichi, 190 U.S. 197, de 1903). Mas o "grande júri" era direito do criminoso no Alasca

depois de elevado a "unincorporated territory" (Rasmussen *versus* U.S. 187 U.S. 516, de 1904.

A razão é simples: "the inhabitants of the insular possessions are not citizens of the United States unless it is so provided by Treaty or unless Congress extends citizenship to them" (W. Munro: "The Government of the U.S. — N.Y., 5.^a ed., 1950, pág. 532). Só um tratado ou lei do Congresso poderia elevar a cidadão os habitantes ou súditos das chamadas "possessões".

Em consequência das decisões "insular cases", a Corte Suprema estabeleceu, em 1900, a distinção entre "Territórios incorporados" — havidos como partes integrantes dos EUA — e "Territórios não-incorporados", isto é, sujeitos ao discricionarismo do Congresso sem as limitações da Constituição. Por essa época, um constitucionalista autorizado classificou as diferentes áreas em conformidade com a discriminação da Corte egrégia:

Territórios organizados: Arizona, Novo México e Oklahoma;

Territórios ainda não organizados: Alasca, e Território Indiano;

Possessões Insulares: Ilhas de Havai, Pôrto Rico, Filipinas (J.A. Woodburn; *The American Republic and its Government*, N.Y., 1903, pág. 362).

São Estados-membros, hoje, todas êles, exceto Filipinas, elevado a república independente em 1946, e Pôrto Rico, erigido em situação singular e "sui generis" de "Commonwealth" (1952), nome oficial do País em inglês, traduzido também oficialmente em espanhol como "Estado livre associado" (Lei 600 do Congresso dos EUA, e Constituição de Pôrto Rico — Cf. "La nueva Constit. de P. Rico" — Univ. Pôrto Rico, 1954 — e os estudos sob o título de "Pôrto Rico — A Study in democratic development" nos "Annals of the American Academy of Political and Social Science", janeiro de 1953).

Quando preferiu, o Congresso, ao invés de legislar e decretar impostos locais dos Territórios, cometeu às Câmaras Legislativas dêstes essas atribuições. Assim procedeu com Pôrto Rico, Alasca, Havai e outros, antes de elevar o primeiro a "Commonwealth" e os seguintes a Estados-membros em 1959.

Atualmente, os Estados Unidos ainda possuem várias "dependências" ou "non self-government Territories" (várias ilhas do Pacífico e Caribe, como Samoa, Guam, Virgin etc. e a zona do Canal do Panamá). A cidadania americana e o direito de voto foi dado, em 1927 e 1936, aos habitantes das ilhas Virgin, e em 1950 aos de Guam. As demais são

administradas, umas pelo Ministro da Marinha, outras pelo do Interior, segundo legislação e tributação do Congresso.

Em resumo, a administração e a tributação dos habitantes dos vários tipos de Territórios e de "possessões" dos EUA têm sido feita:

1.^o) discricionariamente, pela autoridade militar, desde a conquista ou cessão estrangeira e até que o Congresso legisle ou ratifique o tratado, por efeito dos "podêres de fazer a guerra" e "concluir tratados" reconhecidos ao Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas. (Huis *vs.* New York and P. Rico Steamship Co.; Santiago *vs.* Noguera; Dooley *vs.* U.S. — E também Woodburn, *op. cit.*, página 378);

2.^o) pelo Congresso, diretamente depois que as "possessões" são adquiridas em definitivo;

3.^o) por Câmaras Legislativas locais, quando o Congresso assim o estabelece e lhes comete essa atribuição, como ato preparatório da admissão no rol dos Estados-membros.

Destarte, naquele país, salvo como expediente transitório durante a ocupação em guerra, nunca a tributação é decretada por agente do Poder Executivo. Embora, nas "possessões" "their inhabitants are not citizens of the United States, but subjects", nas palavras do WOODBURN, êsses súditos, que não são cidadãos, só pagam tributos votados pelo Poder Legislativo.

3. OS TERRITÓRIOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

A partir da Constituição de 1934 — diferentemente dos Estados Unidos — os Territórios integram a União, sob a égide do regime republicano representativo e federativo:

"A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de govêrno, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15-11-1889" (art. 1.^o da Constituição de 1934).

E no direito em vigor:

"A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios" (Constituição de 1946, art. 1.^o, § 1.^o).

Por outro lado, a União decreta os impostos estaduais, previstos no artigo 19, que devam ser cobrados pelos Territórios (art. 16).

Silente a Constituição a respeito da decretação dos impostos municipais, previstos

no art. 29 e Emenda n.º 5/1961, que devam ser cobrados nos Territórios, segue-se logicamente que o Congresso ou decretará ou organizará Câmaras Municipais que os decretem.

Nem poderá ser de outro modo, porque "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei estabeleça, nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra" (art. 141, § 34).

Temos, então, que, no Brasil de hoje, não há "possessões" ou "dependências", fora da União Federal, onde a Constituição não acompanha a bandeira, nem onde os habitantes são apenas súditos e não cidadãos.

Deixando de parte o Acre, que já é Estado, vemos, historicamente, Territórios que sempre foram solos nacionais e que provêm de Estados-membros, dos quais foram desmembrados. Os que ali nasceram ou se domiciliaram eram cidadãos brasileiros com todos os direitos e garantias constitucionais do artigo 141 e que poderiam exercer o do voto como os habitantes dos demais Estados.

Mais ainda: diferentemente dos Estados Unidos, onde os Territórios apenas escolhem um porta-voz sem voto no Congresso, o Amapá, Roraima e Rondônia elegeam dois deputados com as mesmas regalias dos demais representantes dos Estados-membros.

Por outro lado, se a Constituição distinguuiu expressamente, os Municípios dos Territórios gozam da mesma autonomia que os arts. 28 e 29 da Constituição asseguram aos Municípios dos Estados-membros em relação à administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente a decretação de tributos de sua competência e organização dos serviços públicos locais. "Mas os seus Municípios (os dos Territórios) são autônomos" (Waldemar Ferreira — "História do Direito Constitucional Brasileiro", 1954, pág. 80). O Município brasileiro recebe seu estatuto da Constituição Federal e não das Constituições estaduais, como sucede na América do Norte. Não há necessidade de recordar a explanação histórica de Castro Nunes, sobre os contrastes entre as municipalidades da península ibérica, que inspiraram as nossas, e as da Grã-Bretanha, que modelaram os vários tipos de governos locais norte-americanos.

Em consequência, o art. 141 e §§ da Constituição Federal aplica-se aos cidadãos dos Territórios como aos cidadãos da Guanabara, São Paulo ou Brasília. Os tributos deverão ser decretados no Amapá segundo o mesmo rito jurídico-constitucional que vigora na Bahia, Minas ou Rio Grande do Sul. Um

Município de Roraima, enquanto não convocar Câmara Municipal, só poderá exigir tributo se o Congresso Nacional o decretou em lei e autorizou a cobrança dêle no orçamento para o exercício em curso (art. 141, § 34. Vide, sobre a precedência do orçamento, a jurisprudência mais recente do S.T.F., como, por exemplo, Recurso de Mandado de Segurança n.º 8.861 na sessão de 13-1-1961, Rec. Mand. de Segurança n.º 8.881, n.º 8.981 e n.º 8.517, todas de 1961).

É por demais evidente que não podem prevalecer contra a Constituição Federal os dispositivos dos decretos-leis da Ditadura de 1937—1945, que admitiam nos Territórios, como aliás no resto do País, a legislação e a tributação por atos do Poder Executivo ou de seus delegados locais.

A nosso ver, o Congresso poderá organizar Câmaras Municipais nos Territórios e investi-las de poder tributário municipal, desde que o art. 16 da Constituição só reservou à União a competência legislativa para impostos do art. 29 naqueles mesmos Territórios.

As mesmas razões jurídicas que converteiram êsses diplomas em letra morta para os Estados-membros, também os tornaram caducos para os Territórios, pois não há, no Brasil atual, qualquer parte em que a Constituição não acompanhe a bandeira: se o solo é brasileiro, aí se aplicam os direitos e garantias individuais do art. 141, inclusive o § 34. Diverso dos Estados Unidos, o Brasil não conhece a distinção entre "súditos" e "cidadãos". Tanto mais quanto não é lícito à União empenhar-se em guerra de conquista (art. 4.º in fine).

Não vigora, a partir de 18 de setembro de 1946, por exemplo, o art. 9.º do Decreto-Lei n.º 5.839, de 21-9-1943, que dava competência aos Prefeitos dos Municípios em Territórios (como naquele tempo também nos Estados) para elaborar decretos-leis e sancioná-los, depois de aprovados pelo Governador. Note-se, aliás, que "a criação de impostos e taxas municipais", durante a Ditadura de 1937 a 1945, dependia de aprovação do Presidente da República, que, então, se investira das funções de Poder Legislativo (Decreto-Lei n.º 5.839, art. 21, que manda aplicar aos Territórios o Decreto-Lei n.º 1.202, de 8-4-1939 e ainda, Decreto-Lei n.º 7.518, de 3-5-1945, art. 1.º, letra d, que dá nova redação ao art. 32 do Decreto-Lei n.º 1.202). O decreto-lei do Prefeito, em matéria Tributária, não passava de anteprojeto, que recebia eficácia jurídica pelo órgão que naquela época detinha de fato o Poder Legislativo.

Outro aspecto relevante se encontra na circunstância de que o Decreto-Lei núme-

ro 5.839 não atribuía aos Governadores de Territórios a competência de expedir decretos-leis (correspondente às leis materiais da Constituição de 1946), e como alguns deles se arrogaram a legislar, o Ministério da Justiça os censurou, anulando-lhes os atos excessivos (Circular 43, Rev. Dir. Adm., vol. 1.º, pág. 265); Cons. Negócios Estado n.º 664/54 e exposição de motivos do Ministro Agamenon Magalhães, no *Diário Oficial*, de 17 de julho de 1945).

Raia pelo truísmo assinalar que, depois da vigência da Constituição de 1946, **ad instar** dos arts. 16 e 141 § 34 dela, e enquanto as Câmaras Municipais dos Territórios não forem convocadas, só o Congresso poderá legislar sobre impostos municipais ou convalidar, por lei, decretos tributários acaso expedidos por Prefeitos depois de 18-9-1946. A aprovação do Presidente da República em decretos-leis tributários posteriores a essa data é uma simples excrescência jurídica pelo vício de inconstitucionalidade congênita. O mesmo reparo se aplica a orçamentos municipais que Prefeitos dos Territórios sancionaram com fundamento no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 5.839-1943, quando já não tinham qualquer competência legislativa pelo advento da Constituição de 1946.

4 — EDUCAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS TERRITÓRIOS

Este projeto visa a três finalidades principais:

- a) educar o povo dos Territórios para a democracia, criando o espírito cívico onde êle é mais sensível: no governo e nas tributações locais;
- b) corrigir a inconstitucionalidade dos impostos locais decretados pelo Executivo com evidente violação do artigo 141 § 34 da Constituição;
- c) estabelecer um processo racional para elevação dos Territórios, oportunamente, à posição de Estados-membros, evitando os erros cometidos quando Guanabara e Acre passaram a gozar dessa condição de autonomia.

Parece-nos grave contra-senso conceder aos Territórios representação na Câmara dos Deputados e não lhes dar uma palavra no governo local, que, salvo raras e honrosas exceções, tem sido uma cópia daquele dos pró-consules romanos que povoam os discursos e cartas de Cícero.

Se imitamos os Estados Unidos na criação de Territórios — porque não havia tradição nacional nem figurino melhor —, evitemos o erro da cópia incompleta. Saibamos

também organizar os Territórios, preparando-os gradativamente para a vida democrática, a começar pelo autogoverno local. Mais tarde, outra legislação poderá ampliar a autonomia que, em embrião, resultará dos Conselhos Territoriais eletivos.

Devemos habituar os cidadãos de prol ao exercício da liderança local e, sobretudo, à fiscalização de seus Governadores na aplicação dos dinheiros públicos. Nesse sentido, o projeto prevê que a direção da contabilidade pública local sairá das mãos do Governador e passará às de comissário do Tribunal de Contas — verdadeiro "Comptroller and Auditor General".

Os tributos municipais nos Territórios, por força do art. 141 § 34, só poderão ser exigidos mediante decretação e autorização orçamentária de Câmaras Municipais. Isso, aliás, já fora provido em lei, que não se cumpriu, para o Acre, há muitos anos. É tempo de sanar-se uma inconstitucionalidade calva.

Finalmente, há que se adotar a técnica norte-americana do "enabling act" para elevação do Território a Estado-membro, de sorte que só se instale o Governo estadual autónomo depois de votada a Constituição e, eleitos segundo esta, o Governador e os Deputados estaduais.

Quando Guanabara e Acre, recentemente, foram inaugurados como Estados-membros, houve a anômala situação de Estados em plena autonomia sem constituições, nem Executivo e Legislativo eleitos.

O bom-senso recomenda que se faça a Constituição e elejam-se Assembléia e Governador antes de declarar-se instalado o Estado. Assim se fez sempre nos Estados Unidos e ainda há pouco ocorreu com o Alasca e o Havai: os eleitores obtiveram a convocação duma constituinte (Convention), que elaborou a Constituição. Esta foi remetida pelo Governador Federal do Território ao Presidente, que a encaminhou ao Congresso.

Entende-se naquele país que a lei de admissão de novos Estados, isto é, o "enabling act", pode condicionar a concessão a certos deveres da nova unidade. Esta, depois de admitida, entretanto, é livre de recusar-se a tais condições, se não resultarem da Constituição.

Exemplo típico é o de Oklahoma, que logrou obter admissão em 1906, contanto que não mudasse sua Capital, Guthrie, antes de 1913. Em 1910, o novo Estado transferiu sua capital para Oklahoma City. Entendeu a Suprema Corte que "as disposições constitucionais relativas à admissão de novos Estados não são imperativas, mas poderão ser exercidas discricionariamente" pelo Congresso, que pode impor condições ao Território postulante. Mas, depois de admitido, o novo

Estado pode impunemente interromper o cumprimento dessas condições. (Coyle *versus* Smith, U.S. 221-559, de 1911).

Que essas condições podem ser moralizadoras se vê no caso de Utah, onde os **mórmons** haviam introduzido a poligamia sob inspirações de sua seita religiosa.

Apresentando êsse projeto, buscamos ferir a atenção do Congresso para importante problema. Não só pedimos a colaboração dos nobres Deputados familiarizados com a vida dos Territórios, mas desejamos que o ilustre homem público, a quem foi entregue, em boa hora, o Ministério da Justiça, aceite a iniciativa como sugestão para trabalho melhor e mais completo do Executivo. Talvez seja a hora do Estatuto dos Territórios.

Brasília, D.F., 8 de junho de 1964. —
Aliomar Baleeiro.

Êste projeto se encontra nas Comissões competentes da Câmara dos Deputados. (17)

Na mensagem, do Presidente Castello Branco, ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1965, encontramos na parte referente a Territórios Federais o seguinte:

"Ao serem examinadas as situações regionais, não deveremos omitir a administração dos Territórios federais, hoje integrada no Ministério para a Coordenação dos Organismos Regionais.

AMAPÁ

O Governador do Amapá encontrou os diversos setores do Governo do Território praticamente paralisados ou em situação caótica: Divisão de Saúde sem direção; Divisão de Educação e Produção completamente desorganizada; Divisão de Obras totalmente paralisada; Serviços Industriais, Serviço de Navegação do Amapá e Serviço de Rádio e Imprensa relegados ao abandono, a Superintendência do Abastecimento não preenchia as suas finalidades; apenas o Serviço de Geografia e Estatística estava funcionando regularmente.

No setor de saúde, o Governo conseguiu que o Conjunto Hospitalar de Macapá passasse a funcionar com tôdas as suas alas: Pavilhão Central, Maternidade, Pavilhão de Tuberculose e Pavilhão de Pediatria. Os postos médicos do interior, paralisados por falta de pessoal, passaram a ser atendidos por médicos, dentistas e enfermeiros transportados, periodicamente, por avião.

No setor de educação foram adotadas várias providências, tais como: ampliação da rede de ensino primário, com

recuperação de prédios escolares, abertura de novas classes e contratação de professores; realização de cursos para professores; organização dos serviços de biblioteca; instalação de Ginásio Rural no Município de Macapá etc.

RONDÔNIA

A ação do Governo de Rondônia concentrou-se na recuperação do Território: recuperação material, administrativa e moral.

Não procurou o Governo iniciar obras novas, mas aplicar os recursos de que dispunha na prosseguimento, recuperação e manutenção das obras e serviços existentes.

Dentro dêsse programa, ampliou dois grupos escolares e a Escola Normal; recuperou uma Enfermaria para mulheres no Hospital São José; executou obras de manutenção em escolas, grupos escolares, ginásio, maternidade, leprosário, prédio do Serviço Radiotelegráfico e outros prédios do patrimônio do Território.

RORAIMA

O Governo de Roraima, dispondo também de poucos recursos, procurou dar maior atenção a dois problemas: o de saúde e o habitacional.

O Hospital de Boa Vista, que fôra dado como inaugurado em 1958, mas nunca funcionara, mereceu especial atenção do Governo. Foi recuperado o Pavilhão existente e tiveram prosseguimento dois outros pavilhões. Ao mesmo tempo, o Governo de Roraima desenvolveu tremendos esforços para levar médicos para o Território, de vez que o seu Quadro estava quase totalmente desfalcado dêsses profissionais.

Examinado o problema habitacional, verificou o Governo de Roraima a inexistência naquela Unidade da Federação, de casas para alugar e, também, que as que pertenciam ao Governo haviam sido vendidas. Acresce que os que se beneficiavam com os terrenos aforados pela Prefeitura não vinham cumprindo as obrigações contratuais. A revisão dos aforamentos resultou em intimação aos proprietários, para que construíssem imóveis ou benfeitorias, sob pena de per-

(17) O Deputado Geraldo Freire, Relator dêsse projeto na Comissão de Constituição e Justiça, solicitou com o apoio da Comissão audiência do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (DCN — Seção I — 30-4-65).

derem seus direitos. A medida surtiu o efeito desejado e oitenta residências estão sendo construídas em Boa Vista.

O Ministro Cordeiro de Farias, em entrevista ao Jornal "Estado de São Paulo", de 1.º de julho de 1965, sobre as atividades de sua pasta, declara na parte referente a Territórios Federais:

"A principal meta atingida, em 1964, foi o levantamento completo de seus acervos e a recuperação dos materiais encontrados. Esta fase foi preparatória para os objetivos do ano em curso." O Ministro afirmou que "quando o Amapá tiver infra-estrutura energética de transportes poderá inclusive obter a sua autonomia. O problema da eletrificação já está em estudos na sua parte técnica pelo Ministério das Minas e Energia, considerando o aproveitamento potencial da Cachoeira de Paredão, enquanto o problema de transportes está na fase de entendimentos finais com o Ministério da Viação. Roraima, segundo o Ministro, "está completamente desligado do resto do País, o que obriga o Território a ligar-se economicamente à Guiana Inglesa e à Ve-

nezuela até para a aquisição de gêneros de primeira necessidade, tomando-se em conta que aqueles países pagam cinco vezes mais pela carne bovina do que o próprio Brasil, sendo o gado bovino a principal fonte econômica de Roraima. O seu problema de escoamento é grave, pois só pode ser feito através de Manaus e durante as cheias, ou seja, três meses por ano.

As soluções para o problema singular de Roraima — disse o Ministro — "é sem dúvida a incrementação do comércio com os outros países, criando-se meios de escoamento para facilitar a importação dos produtos necessários ao Território e à exportação de carne bovina. O desenvolvimento da região, a seu ver, está prêso à exploração racional e intensiva da cassiterita, da qual parece haver enormes jazidas, e a conclusão da Rodovia Brasília—Cuiabá—Porto Velho".

Para melhor conhecimento, no tempo e no espaço, de dados comparativos dos Territórios entre si e destes em relação aos Estados da Federação, publicamos os gráficos que se seguem:

ESTUDO COMPARATIVO DE DIVISÃO TERRITORIAL DO BRASIL

Quadro (18)

Evolução da Estrutura da Organização Nacional

Divisão Política — 1534/1945

Regimes Políticos	Epcas	UNIDADES POLÍTICAS	
		Designação	N.º
Brasil Colônia	Século XVI	Donatários	14
	Século XVII	Donatários ou Capitânicas	15
Brasil Vice-Reino		Século XVIII	Colônia .....	1
	Capitânicas		19
Brasil Reino	Século XIX	Colônia	1
Brasil Império { I Reinado { II Reinado {	Século XIX	Províncias	20
		Províncias	19
	Século XIX	Províncias	20
		Município Neutro	1
Brasil República	Séculos XIX e XX	Estados	20
		Distrito Federal	1
		Territórios	7

**AREA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E EXTENSÃO DA LINHA DIVISÓRIA
ÁREAS, SEGUNDO AS REGIÕES FISIográfICAS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO**

Regiões Fisiográficas e Unidades da Federação	Á R E A	
	Total Km ²	%
Norte		
Rondônia	243.044	2,86
Acre	152.589	1,79
Amazonas	1.564.445	18,38
(Litígio Amazonas—Pará)	2.680	0,03
Roraima	230.104	2,70
Pará	1.248.042	14,66
Amapá	140.276	1,65
Nordeste		
Maranhão	328.663	3,86
Piauí	250.934	2,95
(Litígio Piauí—Ceará)	2.614	0,03
Ceará	148.016	1,74
Rio Grande do Norte	53.015	0,62
Paraíba	56.372	0,66
Pernambuco	98.281	1,16
Alagoas	27.731	0,33
Fernando de Noronha	26	0,00
Leste		
Sergipe	21.994	0,26
Bahia	561.026	6,59
Minas Gerais	583.248	6,85
(Litígio Minas—Espírito Santo)	10.153	0,12
Espírito Santo	39.368	0,46
Rio de Janeiro	42.912	0,50
Guanabara	1.365	0,02
Sul		
São Paulo	247.898	2,91
Paraná	199.554	2,34
Santa Catarina	95.985	1,13
Rio Grande do Sul	282.184	3,32
Centro-Oeste		
Mato Grosso	1.231.549	14,47
Goiás	642.092	7,54
Distrito Federal	5.814	0,07
RESUMO		
Norte	3.581.180	42,07
Nordeste	965.652	11,35
Leste	1.260.057	14,80
Sul	825.621	9,70
Centro-Oeste	1.879.455	22,03
BRASIL	8.511.965	100,00

ESTADO DA POPULAÇÃO

POPULAÇÃO ESTIMADA, SEGUNDO AS REGIÕES FISIOGRAFICAS E AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO — 1960/70 (20)

Regiões Fisiográficas e Unidades da Federação	POPULAÇÃO (1.000 habitantes), estimada em 1.º de setembro										
	Recen- sada em 1-9-1960 (1)	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Norte											
Rondônia	71	75	80	85	91	97	103	110	117	124	132
Acre	160	165	171	176	182	187	193	200	206	212	219
Amazonas	722	744	768	792	817	843	870	898	926	956	986
Roraima	29	31	32	34	35	37	39	41	43	45	47
Pará	1 551	1 598	1 647	1 697	1 749	1 802	1 857	1 914	1 973	2 033	2 095
Amapá	69	73	77	82	87	92	97	103	109	116	123
Nordeste											
Maranhão	2 493	2 603	2 718	2 839	2 965	3 097	3 234	3 378	3 528	3 685	3 849
Piauí	1 263	1 285	1 306	1 329	1 351	1 374	1 397	1 421	1 445	1 469	1 494
Ceará	3 338	3 404	3 472	3 540	3 611	3 682	3 755	3 830	3 906	3 983	4 062
R. G. do Norte	1 157	1 176	1 195	1 214	1 234	1 254	1 274	1 294	1 315	1 337	1 358
Paraíba	2 018	2 049	2 080	2 112	2 145	2 177	2 221	2 245	2 279	2 314	2 349
Pernambuco	4 137	4 214	4 292	4 372	4 453	4 536	4 620	4 706	4 793	4 882	4 973
Alagoas	1 271	1 289	1 307	1 325	1 343	1 362	1 380	1 399	1 419	1 439	1 458
Fernando de Noronha	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3

Regiões Fisiográficas e Unidades da Federação	POPULAÇÃO (1.000 habitantes), estimada em 1.º de setembro										
	Recenseada em 1-9-1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Leste											
Sergipe	760	772	784	796	809	821	834	847	860	874	887
Bahia	5 991	6 111	6 234	6 359	6 487	6 617	6 750	6 885	7 024	7 165	7 309
Minas Gerais	9 798	10 018	10 242	10 471	10 705	10 945	11 189	11 440	11 695	11 957	12 224
Serra dos Almorés	384	418	455	496	540	588	640	696	758	825	899
Espírito Santo	1 189	1 225	1 263	1 302	1 343	1 384	1 427	1 471	1 517	1 564	1 612
Rio de Janeiro	3 403	3 532	3 667	3 807	3 952	4 103	4 259	4 422	4 591	4 766	4 947
Guanabara	3 307	3 410	3 517	3 627	3 740	3 857	3 977	4 102	4 230	4 362	4 498
Sul											
São Paulo	12 974	13 414	13 868	14 338	14 824	15 326	15 845	16 381	16 936	17 509	18 102
Paraná	4 278	4 581	4 905	5 253	5 625	6 024	6 450	6 907	7 397	7 921	8 482
Santa Catarina	2 147	2 214	2 282	2 353	2 426	2 502	2 579	2 659	2 742	2 827	2 915
R. Grande do Sul	5 449	5 588	5 731	5 878	6 028	6 182	6 340	6 502	6 668	6 839	7 014
Centro-Oeste											
Mato Grosso	910	960	1 013	1 068	1 127	1 189	1 254	1 322	1 395	1 471	1 552
Goiás	1 955	2 045	2 140	2 239	2 343	2 452	2 565	2 684	2 809	2 939	3 075
Distrito Federal	142	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
RESUMO											
Norte	2 602	2 686	2 774	2 864	2 957	3 054	3 153	3 256	3 362	3 471	3 534
Nordeste	15 678	16 012	16 354	16 703	17 059	17 423	17 794	18 174	18 562	18 958	19 362
Leste	24 823	25 476	26 135	26 812	27 507	28 219	28 950	29 699	30 468	31 257	32 067
Sul	24 848	25 768	26 722	27 712	28 738	29 802	30 906	32 050	33 237	34 468	35 744
Centro-Oeste	3 007	3 169	3 340	3 520	3 710	3 910	4 121	4 343	4 578	4 825	5 085
BRASIL	70 967	73 088	75 271	77 521	79 837	82 222	84 679	87 209	89 815	92 499	95 262

COMPETÊNCIA DOS GOVERNADORES DOS TERRITÓRIOS PARA DECRETAR PRISÃO ADMINISTRATIVA

O Deputado Geraldo Freire, na sessão de 12 de agosto de 1965, apresentou à Câmara dos Deputados o seguinte Projeto:

**PROJETO
N.º 3.050, DE 1965**

Dá nova redação ao art. 1.º do Decreto-Lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, que dispõe sobre a prisão administrativa e sobre o depósito e guarda dos bens apreendidos aos acusados de crimes contra a Fazenda Nacional.

(Às Comissões de Constituição e Justiça e de Serviço Público.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — O art. 1.º do Decreto-Lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1.º — Aos Ministros de Estado, ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional, aos Governadores dos Territórios Federais, aos Presidentes de Autarquias Federais, e, nos Estados, aos Chefes das Repartições Federais que mandem prender administrativamente todo e qualquer responsável pelos valores, dinheiro e materiais sob a guarda da Fazenda Nacional ou a esta pertencentes, nos casos de alcance, remissão ou omissão em fazer as entradas ou entregas nos devidos prazos e nos casos de desvio de materiais, também compete decretar a prisão administrativa dos que, por qualquer motivo, se apropriarem do que pertença ao patrimônio público ou esteja sob a guarda das autoridades fazendárias e a de quem, sendo ou não sendo funcionário público, haja contribuído, material ou intelectualmente, para a execução ou ocultação desses crimes.

Parágrafo único — Em se tratando de valores e próprios dos Estados, igual competência é conferida aos Governadores e Secretários, em relação a servidores estaduais, nos casos previstos neste artigo.”

Art. 2.º — Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O projeto procura corrigir omissões ocorrentes no art. 1.º do Decreto-Lei n.º 3.415, de 10-7-41, relativas aos Governadores dos Territórios Federais, Presidentes de Autarquias Federais e Governadores dos Estados, estes contemplados no parágrafo único do presente projeto.

No que tange aos Governadores dos Territórios, lamentável experiência vem demonstrando a necessidade de melhor se resguardarem os cofres públicos contra os constantes abusos lesivos ao patrimônio público, quando cometidos pelos Prefeitos dos Municípios dessas circunscrições. A jurisprudência dos Tribunais, iterativamente, vem entendendo que aos Governadores dos Territórios Federais falece competência legal para decretar prisão administrativa dos Prefeitos de sua jurisdição. Ocorre, todavia, que esses Prefeitos são meros delegados dos Governadores, nomeados por decreto destes.

Não há, portanto, como identificá-los, juridicamente, com os Prefeitos dos Municípios estaduais, para que não se deva atender à competência dos Governadores no decretar a prisão administrativa de servidores do seu governo, passíveis de sanções penais por crimes contra os cofres públicos. Deixar essa medida como exclusiva e indelegável atribuição do Ministro de Estado é procrastinar a defesa da ordem pública, permitindo a fuga de peculatórios e quejandos, e estimulando-os à ação ominosa.

Na atualidade, essa omissão vem servindo de fundamento a sucessivas concessões de “habeas corpus” a Prefeitos corruptos. Pelo que não há de constituir argumento *ad terrorem* a afirmativa de que os Governadores dos Territórios Federais estão desarmados para a urgente e eventual defesa do *munus* público no seu próprio reduto.

No todo, o projeto não altera a relação fundamental do art. 1.º do mencionado decreto-lei, limitando-se a incluir no elenco

das autoridades anteriormente relacionadas os Governadores dos Territórios, os Presidentes de Autarquias Federais (órgãos criados e regulamentados mais recentemente), bem como os Governadores e Secretários de Estado em relação a servidores estaduais.

Ociosos dissertação em torno do óbvio seria formular justificativa para o exercício da supradita competência por parte dos Governadores e Secretários de Estado e dos Presidentes de Autarquias.

A parte inovada, como de resto toda a redação do artigo, que se nos afigura desatualizada e confusa, poderá ser melhor e mais sãbiamente emendada no Congresso Nacional, valendo mais a iniciativa ora proposta para a correção das lacunas e do próprio texto daquele decreto-lei de 1941.

Sala das Sessões, 14 de julho de 1965.
— **Geraldo Freire.**

PROCURADORIA-GERAL DO
DISTRITO FEDERAL

Cópia autêntica

Armas da República — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Proc. número 18.408/65 — Prisão Administrativa. Autoridade competente. Inexistência de poderes implícitos dos Territórios. — O Exm.^o Senhor Procurador-Geral da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios comunica ao eminente titular desta Secretaria de Estado, em radiograma, que: "venerando acórdão proferido no "Habeas Corpus" impetrado em favor ex-Prefeito Município Caracarái decidiu que Governadores Territórios não têm qualidade decretar prisão administrativa pt Como nos Territórios não há outra autoridade hierarquicamente superior Prefeito vg chega-se conclusão que ditos Territórios estão desarmados para defender administrativamente cofres públicos pt". E conclui: "Penso todavia que seria aplicável teoria poderes implícitos legislação referente prisão administrativa extensíveis portanto aos Governadores dos Territórios pt Seja como fôr e apenas para casos futuros vg tomo liberdade submeter problema ao douto e abalizado exame de Vossa Excelência pt." 2 — Determina a Consti-

tuição Federal, no art. 141, § 20, que "ninguém será prêsno senão em flagrante delicto ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei". 3 — *Ensinas Pontes de Miranda* que: "O conceito de autoridade competente é dado pelas leis processuais e, no tocante às discriminações ligadas à organização judiciária, pela respectiva lei. Temos aí duas legislações, a geral, ou federal, e a local. Para se determinar a competência, é preciso que intervenha a lei, conforme o sentido que tem na Constituição de 1946". (Comentários à Constituição de 1946, 2.^a edição, vol. V, página 207.) 4 — O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, aplicável aos funcionários dos Territórios, nos termos expressos de seu art. 1.^o, preceitua, no pertinente à prisão administrativa, o seguinte: "Art. 214 — Cabe ao Ministro de Estado, ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional, aos diretores de repartições federais, ordenar fundamentalmente e por escrito a prisão administrativa do responsável por dinheiros e valores pertencentes à Fazenda Nacional ou que se acharem sob a guarda desta, no caso de alcance ou omissão em efetuar as entradas nos devidos prazos. — § 1.^o — A autoridade que ordenar a prisão comunicará imediatamente o fato à autoridade judiciária competente e providenciará no sentido de ser realizado, com urgência, o processo de tomada de contas. — § 2.^o — A prisão administrativa não excederá de 90 dias." 4 — A Lei n.^o 3.415, de 10 de julho de 1941, que dispõe sobre a prisão administrativa, estabelece, no art. 1.^o: "Art. 1.^o — Aos Ministros de Estado, ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional e, nos Estados, aos chefes das repartições federais que mandem prender administrativamente todo e qualquer responsável pelos valores, dinheiros e materiais sob a guarda da Fazenda Nacional ou a esta pertencentes, nos casos de alcance, remissão ou omissão em fazer as entradas ou entregas nos devidos prazos e nos casos de desvio de materiais, também compete decretar a prisão administrativa dos que, por qualquer modo, se apropriarem do que pertença ou esteja sob a guarda da Fazenda Nacional ou

a de quem, sendo ou não sendo funcionário público, haja contribuído, material ou intelectualmente, para a execução ou ocultação desses crimes." 5 — Comentando êsse diploma legal, e após ressaltar que a capacidade para decretar prisão administrativa é outorgada por lei ordinária e que, no assunto, não há jurisdição delegada, em virtude de comissão ou prerrogativa pessoal, assim se expressa Marcelo J. Linhares: "A legislação discrimina, de longa data, as autoridades que exercem o ato em razão de seu ofício, compreendendo sempre tratar-se de tema estrito, indelegável. O Decreto n.º 657, de 1849; a Lei n.º 221, de 1894; o Decreto-Lei n.º 1.713, de 1939, e, finalmente, o Decreto-Lei n.º 3.415, de 1941, para nos referirmos à legislação de maior importância no tempo, dão como autoridades competentes para decretar a prisão administrativa no setor federal: a) na Capital Federal: 1 — o Ministro da Fazenda, a que correspondia o cargo de Presidente do Tribunal do Tesouro, ao Tempo do Império; 2 — o Diretor da Fazenda Nacional; 3 — os Ministros de Estado, a que estão subordinadas as diversas dependências da União e, muito especialmente, as autarquias institucionais e as entidades para-estatais; b) nos Estados: 1 — os chefes de repartições federais, cujas funções correspondiam, no sistema da legislação anterior, às dos Inspectores de Tesouraria, de Alfândega, hoje nas mãos dos Delegados Fiscais." (Natureza, Fins e Efeitos da Prisão Administrativa, Belo Horizonte, 1953, página 46.) 6 — Quanto à competência nos Estados e nos Municípios, para decretar prisão administrativa, ensina o festejado monografista: "No que toca aos Estados e aos Municípios, e atendendo a que sua competência abrange todo o poder que lhes não é, expressa ou implicitamente, recusado pela Constituição Federal, e desde que integrante do sistema estatutário próprio, ou decorrente de outro diploma, a prisão administrativa, em defesa de seu patrimônio, pode ser decretada pelas autoridades superiores, ou mesmo subalternas, mas sempre aquelas a que as normas se referirem de modo expresso, vedada toda e qualquer delegação que não decorra de lei. Via de regra, nesse ambiente mais restrito, a competência é atribuída aos Secretários de Estado, nas unidades federadas, e aos Prefeitos, nos Municípios" (ob. cit., pág. 48). 7 — Omissa é a lei quanto aos Territórios Federais e, em se tratando de matéria "strictissimi juris", é inadmissível falar-se poderes implícitos na competência dos Governadores dos Territórios. No silêncio da lei, a conclusão única é a de que os Governadores dos

Territórios não têm competência para decretar prisão administrativa, a Constituição Federal postula, para a prisão administrativa, ordem escrita de autoridade competente, nos casos expressos em lei. É necessário lei formal, outorgando competência à autoridade. Não há que se presumir ou dessumir, inferir ou deduzir onde há mister competência expressa. 8 — O argumento "ad terrorem", segundo o qual, à falta de autoridade hierarquicamente superior aos Prefeitos Municipais, com competência para lhes decretar a prisão administrativa, leva a concluir que os Territórios estão desarmados para defender administrativamente os cofres públicos, é de todo em todo irrelevante, **de jure constituto**. Desde que se torne necessária a prisão administrativa de qualquer Prefeito Municipal dos Territórios Federais, poderá o respectivo Governador solicitá-la ao titular desta Pasta, fundamentadamente. E, se justificada, a prisão será decretada. Não é preciso que o funcionário a ser preso administrativamente esteja hierarquicamente subordinado à autoridade que decreta a prisão administrativa. Basta que se atente para a redação do art. 214 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União; do art. 1.º do Decreto-Lei número 3.415, de 10 de julho de 1941; e também da Lei n.º 830, de 1949, que outorga competência ao Tribunal de Contas. 9 — Organizada o Ministério do Interior, em cuja estrutura administrativamente se integrarão os Territórios Federais, nenhuma dúvida haverá de que ao titular dessa Secretaria de Estado caberá decretar a prisão administrativa de funcionários públicos dessas unidades federativas. Antes, não. 10 — Face ao exposto, o meu parecer é no sentido de que os Srs. Governadores dos Territórios não dispõem de competência para decretar prisão administrativa, cabendo-lhes, quando a julgarem necessária, solicitá-la, fundamentadamente, ao Exm.º Senhor Ministro da Justiça e Negócios Interiores. — **Sub censura**. Rio de Janeiro, em 21 de junho de 1965. — (a) Paulo Fernandes Vieira — Assistente Jurídico, respondendo pela Representação da Consultoria Jurídica — Secretaria Administrativa, em 24 de junho de 1965. Confere: (a) J. M. Bispo. — Conforme: Assinatura ilegível. — Visto S. G. Sicon.

Confere com o original. — **Raimundo Aruda** — Chefe da Mecanografia. Visto: **Léo Horácio Severo de Souza** — Chefe da Secretaria Administrativa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em substituição.

LEGISLAÇÃO CITADA

O art. 1.º do Decreto-Lei número 3.415, de 10 de julho de 1941, está publicado no "Vademecum Forense", pág. 1.371, com a seguinte redação (textual):

**"PRISÃO ADMINISTRATIVA
NO PECULATO**

**DECRETO-LEI N.º 3.415, DE 10 DE
JULHO DE 1941**

Dispõe sobre a prisão administrativa e sobre o depósito e guarda dos bens apreendidos aos acusados de crimes contra a Fazenda Nacional.

Art. 1.º — Aos Ministros de Estado, ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional e, nos Estados, aos Chefes das repartições federais que mandem prender administrativamente todo e qualquer responsável pelos valores, dinheiro e materiais sob a guarda da Fazenda Nacional ou a esta pertencentes, nos casos de alcance, remissão ou omissão em fazer as entradas ou entregas nos devidos prazos e nos casos de desvio de materiais, também compete decretar a prisão administrativa dos que, por qualquer modo, se apropriarem do que pertença ou esteja sob a guarda da Fazenda Nacional e a de quem, sendo ou não sendo funcionário público, haja contribuído, material ou intelectualmente, para a execução ou ocultação desses crimes."

CRIAÇÃO DE NÔVO TERRITÓRIO

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a seguinte proposição (21):

PROJETO**N.º 3.144, DE 1965**

Cria o Território do Juruá, desmembrado do Estado do Acre, e dá outras providências.

(DO SR. MÁRIO MAIA)

(Às Comissões de Constituição e Justiça, de Serviço Público e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica erigida em Território, destacada do atual Estado do Acre, a área geográfica compreendida pelos Municípios de Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Feijó, em um total de 73.043 km².

Parágrafo único — A nova Unidade Federal assim criada receberá o nome de Território do Juruá.

Art. 2.º — A composição político-administrativa do Território criado por esta Lei será regida por lei especial a ser aprovada pelo Congresso Nacional, consubstanciada no Projeto de Lei n.º 2.047, de 1964, de autoria do nobre Deputado Aliomar Baleeiro.

Art. 3.º — O pessoal da União Federal do extinto Território do Acre, cedido ao Estado do Acre, conforme a Lei n.º 4.070, de 15 de junho de 1962, servindo nos Municípios de Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Feijó, passará automaticamente à disposição do nôvo Território, na data da promulgação desta Lei.

Parágrafo único — Os próprios e Serviços do ex-Território do Acre, sediados nos referidos Municípios e passados ao domínio do Estado, por força da lei citada neste artigo, reverterão ao domínio da União e serão postos à disposição da administração do Território do Juruá.

Art. 4.º — As despesas para instalação e funcionamento do Território, assim criado, advirão da receita consignada na Proposta Orçamentária da União atribuída ao atual Estado do Acre, da qual serão destacadas, obedecendo à proporcionalidade das áreas desmembradas, segundo suas superfícies e respectivas populações, à época da aprovação desta Lei.

Art. 5.º — O Governador do Território do Juruá será nomeado pelo Presidente da República, após submeter o seu nome à aprovação do Senado Federal, sendo que os seus proventos também correrão por conta da verba destacada, referida no artigo anterior.

Art. 6.º — A nova unidade assim criada far-se-á representar na Câmara Federal pelo menos por um Deputado, escolhido em eleições diretas, obedecendo tôdas as exigências da lei eleitoral vigente no País, para o exercício desse Mandato.

Art. 7.º — A capital do Território do Juruá será a cidade de Cruzeiro do Sul, atual sede do Município do mesmo nome.

Art. 8.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, dispondo o Presidente da República de 30 dias para nomear o Governador do Território.

Parágrafo único — Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 24 de agosto de 1965. — **Mário Maia.**

(21) Publicado no DCN (Seção I) de 9-9-65.

Justificação

A idéia de se comporem as duas áreas geográficas banhadas pelos altos dos Rios Purus e Juruá com seus afluentes, em Territórios política e administrativamente distintos, nasceu antes que o Acre se tornasse efetivamente Brasil.

Em 1899, o Marechal Gregório Taumaturgo de Azevedo fôz nomeado Presidente da Comissão Brasileira de Limites, encarregada de levantar e fixar definitivamente as fronteiras entre o Brasil e a Bolívia, compreendidas entre a foz do Rio Beni, no Madeira, e a nascentes do Rio Javari, por força das exigências da Bolívia com referência ao Tratado de Amizade, Limites, Navegação, Comércio e Extradicação celebrado entre o Império do Brasil e a República da Bolívia, em 27 de março de 1867, denominado Tratado de Ayacucho.

Por êste tratado, na letra de seu artigo segundo, era declarado e reconhecido pelas nações o instituto do **Uti Possidetis**, definindo, no mesmo art. 2.º, o seguinte: "A fronteira entre o Império do Brasil e a República da Bolívia partirá do Rio Paraguai na latitude de 20º e 10', onde deságua a Baía Negra etc. etc. até ao Beni, onde principia o Rio Madeira.

Dêste Rio para o Oeste, seguirá a fronteira por uma paralela tirada de sua margem esquerda, na latitude Sul, de 10º e 20' até encontrar o Javari.

Se o Javari tiver as suas nascentes ao norte daquela linha leste-oeste, seguirá a fronteira, desde a mesma latitude, por uma reta a buscar a origem principal do dito Rio Javari. Ora, as interpretações da letra do Tratado haviam levado os demarcadores anteriores a estabelecer uma linha oblíqua tirada da foz do Beni à cabeceira principal do Javari — linha Cunha Gomes —, ao norte da citada latitude, distorcendo portanto o espirito do Diploma de La Paz de Ayacucho.

Taumaturgo, ao retomar os trabalhos de limites, logo percebeu o êrro cometido pelos seus antecessores e verificando que uma grande área daquele imenso Território, explorada e habitada exclusivamente por brasileiros nordestinos, o prevalecerem as interpretações distorcidas, ficaria pertencendo à Bolívia. Denunciou o Tratado e abandonou as demarcações. O caso foi febrilmente debatido na imprensa nacional, tendo, à frente da tese de Taumaturgo, Rui Barbosa.

Pois bem, já a essa época, o pensamento do Marechal Taumaturgo de Azevedo, fundador da Cidade de Cruzeiro do Sul, era de

que as duas áreas de que se comporia futuramente o Acre deveriam ter administrações distintas. E foi essa idéia que o eminente Marechal, em 1905, fixou e defendeu em seu relatório a respeito do Acre e sua divisão territorial, apresentado ao então Presidente da República, afirmando em certa altura que "as grandes extensões são nocivas. Os interiores dos grandes Estados conservam-se improgressivos pela sua vastidão".

Também em relatório sôbre a questão acreana, como justificativa dos termos do *Tratado de Permuta de Territórios e outras compensações*, assinado entre o Brasil e a Bolívia na cidade de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903, pelo qual, após a revolução acreana, o Acre era definitivamente incorporado ao Brasil, o inesquecível diplomata José da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco, expressou-se enfaticamente: "o Acre tinha capacidade a constituir-se não em um, porém em 3 Estados".

Em 1910, o bacharel Desembargador Antônio José de Araújo, em trabalho de sua autoria intitulado "Cartas do Acre", dizia que "não há dúvida que o Acre pode ser constituído em um e até mais de um Estado"; e, adiante, "temos, portanto, como fora de dúvida, que o Congresso Nacional pode citar no Território do Acre dois Estados".

Já em 1916, o Desembargador Vieira Ferreira, também sôbre o questão da divisão do Acre em duas unidades político-administrativas, afirmava em seu relatório: "... Entre as duas metades do Território não há comunicação direta; é preciso passar por Manaus, que fica no vértice do ângulo formado pelas linhas que ligam Rio Branco, Manaus e Cruzeiro do Sul."

Em 1917, o Doutor Carlos Maximiliano, quando na Pasta da Justiça e Negócios Interiores, em relatório ao Exm.º Senhor Presidente da República, a propósito do projeto do *Senador Francisco de Sá, sôbre o Acre*, dizio o seguinte: "Urge reduzir as duas Prefeituras e dar o resultado dessa economia para melhoramento de ordem moral e material no Território."

Em 1925, o Desembargador Limirio Celso, grande conhecedor da região, onde morou por 12 anos, afirmava em entrevista ao "País" de 3 de abril de 1925: "Afigura-se-me imprescindível a divisão administrativa da vasta zona incorporada ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis, baseado no objeto existente na Câmara."

Em 1930, uma representação do povo de Juruá ao Exm.º Sr. Presidente da República, sôbre a "Divisão Administrativa do Território

do Acre", dizia o seguinte: "O Território do Acre afeta a forma geográfica de um triângulo escaleno, representado o maior lado pela linha divisória com o Estado do Amazonas e os dois outros pelos limites com as Repúblicas do Peru e da Bolívia, com uma área aproximada de 200.000 km². Dividido em duas partes pela oblíqua levantada no meio do maior lado para o vértice do ângulo oposto à base desse vasto triângulo etc. etc. ... faltam comunicações diretas etc. etc. ... Dêse simples esboço topográfico do Território, **ressalta o absurdo de sua unificação administrativa com sede em Rio Branco.**"

Em 1949, à II.ª Conferência Nacional das classes produtoras, realizada em Araxá, o Acre se fez representar pelo velho pioneiro e saudosos lutador na pugna pela integração e desenvolvimento do Vale do Juruá, o inolvidável Mâncio Agostinho Rodrigues de Lima. Nesta Conferência, por intermédio desse ilustre representante acreano, ficou inserida a seguinte recomendação: "1 — Adaptação das estruturas administrativas do Acre às suas conveniências geoeconômicas pela subdivisão em dois Territórios formados pelos grandes vales **Purus-Acre e Juruá-Tarauacá.**"

Em 1958, o Dr. Valério Caldas de Magalhães, então Governador do Acre, encaminhou ao Sr. Presidente da República, Dr. Juscelino Kubitschek de Oliveira, um substancioso relatório, do qual destacamos alguns trechos: "O Desmembramento do Acre em Dois Territórios".

"Quem se deixa fixar na análise serena, imparcial, despida de quaisquer outros interesses senão o bem-servir ao nosso País, constatará, ao examinar a atual situação geográfica do Território do Acre, erro palmar em se lhe ter dado administração homogênea, uma só, para toda a área. Espirram-se nesta vasta calota dois vales distintos, não somente sobre o aspecto hidrográfico, como ainda na textura geoeconômica: Purus e Juruá, orientando-se em paralelo como um prolongamento através do Estado do Amazonas em busca da Calha Mater, o lendário Rio-Mar."

E mais adiante: "... procurando ouvir os reclamos de sua população, contamos comuns as queixas pelo abandono daquela parte do Território, principalmente no Município de Cruzeiro do Sul. Todos são unânimes em declarar que os governos territoriais têm suas vistas voltadas, com mais carinho, para o vale do Purus e Acre, de vez que em Rio Branco está a sede da administração."

"Sentem-se desprezados, como enteados da administração territorial" ... "a própria Igreja, que bem analisa os problemas antes de tomar providências definitivas na locação de seus bispados, dividiu o Território do Acre em duas regiões eclesiásticas distintas: Purus e Acre, um Bispado; Juruá, Tarauacá e Feijó, outro Bispado" ... "a própria Constituição Federal, logo em seu artigo 3.º, possibilita a divisão do Acre em dois Territórios etc. etc. ...

Se formos analisar o problema sob o aspecto econômico e populacional, também se chega à conclusão de que os dois Vales mais ou menos se igualam" ... "poder-se-ia argumentar que, da divisão do Acre em dois Territórios, resultariam novas despesas para os cofres da Nação, o que até certo ponto procede; no entanto, em todos os Municípios existem funcionários do Território, bem assim, obras que estão sendo feitas com dotações da União... E conclui: "... desobrigando-nos assim de um dever de consciência, pois sabemos que se impõe o desdobramento do Acre em dois Territórios, para que se possa assegurar ocupação efetiva da terra, progresso material nas duas regiões citadas e bem-estar do povo bom e laborioso que aqui, nestes longes de nossa estremecida Pátria, continua a escrever páginas das mais belas de nossa história, iniciada com a epopeia acreana e, já agora, com o dinamismo, renúncia e estoicismo em sofrer a falta de assistência mais ampla de que inegavelmente é merecedor".

Presentemente, passados dois anos da elevação do Acre à categoria de Estado, e arrefecidos os entusiasmos dos pregoeiros da bonança e das benesses que adviriam com o novo Estado; reduzido às devidas realidades todo o rosário de dificuldades a que se iam submeter as nossas populações interioranas para sobreviverem, sobrecarregadas de impostos e sem meios para compensá-los com maior e melhor produtividade; mais abandonadas do que nunca, essas populações interioranas, principalmente do Vale do Juruá, como num soluço de esperança ante o desespero a que são levados pela incuria de uma administração estadual centralizada em Rio Branco, insensível e insensata; temerosos de que essa infelicidade continue se repetindo, como tantas outras vezes ao tempo de Território e ainda vendo naquele aceno de ontem ao Estado o lógro e o fracasso de hoje, decidiram-se, por todas as categorias de classes representativas de seus núcleos populacionais, os Municípios de Feijó, Tarauacá e Cruzeiro do Sul, constituírem-se em comitês pró-criação do Território Federal do Juruá.

Dos três comitês, nos três Municípios, formou-se o chamado Comitê Central, com sede na cidade de Cruzeiro do Sul. Esses órgãos, absolutamente sem côr político-partidária ou religiosa, e por isso mesmo integrados de cidadãos de todos os partidos existentes no Acre, bem como originais de tôdas as camadas sociais, acabam de elaborar e remeter, endereçadas a várias autoridades do País, cópias de memorial que acabam de enviar a Sua Excelência o Senhor Presidente da República, o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, no qual, em linhas gerais, expõem os motivos patrióticos de suas justas e elevadas reivindicações, das quais essa justificativa é um resumo.

Solicitado pelas direções desses comitês, em reuniões públicas, a dar expressão objetiva na área legislativa dessa idéia de criação do Território do Juruá, e como verifiquei que a vontade nesse sentido foi unânime e ratificada por manifestações de aplausos populares, desincumbindo-me de um dever de representante do povo acreano que se submete às suas deliberações maiores, apresento à apreciação do Congresso Nacional esse despretensioso projeto para estudo, melhoramento, sugestões, críticas e aprovação, se fôr esse o consenso da Maioria, ou se não tiver êxito, como de outras vèzes, a idéia revalorada neste presente da História Pátria, sirva para que as autoridades olhem com mais carinho, humanidade e justiça aquelas populações abandonadas do grande Vale do Oeste acreano, que asseguram com as suas presenças física, moral e espiritual aquêlo pedaço de fronteira oeste do Brasil nos adentrados esquecidos de nossa estremeçada Pátria.

Para que se não repitam na administração territorial a ser instalada no Vale do Juruá, mercê da concretização de tais reivindicações, os erros do obsoleto sistema administrativo vigente nos Territórios atuais, condicionamos o nosso projeto aos princípios e

normas referentes a uma nova conceituação político-administrativa dos Territórios, consubstanciada no Projeto n.º 2.047, de 1964, de autoria do nobre Deputado Aliomar Baleeiro, com algumas modificações no mesmo, de modo a torná-lo genêricamente útil, não só aos atuais Territórios como aos que venham a ser criados.

Essa subordinação do nosso projeto às normas estabelecidas no projeto do Deputado Baleeiro vem ao encontro da tese semelhante que defendemos em 1958 no Acre, quando se discutiam nas praças públicas, nos jornais regionais e em volantes, as conveniências e as inconveniências da passagem do Acre de Território a Estado.

Naquela oportunidade, tive o ensejo de preconizar uma reformulação da política administrativa dos Territórios, melhorando-a e propiciando uma fase intermediária de transição entre Território e Estado de modo a fazer-se essa promoção automaticamente. A respeito podem ser lidos artigos de minha autoria, como o publicado em "O Liberal" de 2 de março de 1958 — Rio Branco, Acre, sob o título "A Propósito do Estado do Acre e do Desmembramento do Juruá", bem como "Réplica a Varejo", longo estudo publicado no mesmo jornal, datado de 19 de abril de 1958.

É movido, portanto, por convicção antiga, forjada em estudos das condições econômicas, sociais, políticas, geográficas e históricas e em legítimas observações pessoais, como filho da terra e médico itinerante a prestar meus serviços profissionais ao longo de todos os vales e rios que banham o Acre, e não a socorro de emoções fortuitas, que venho, nesse projeto, consubstanciar e defender a velha tese de nossos avoengos, da criação do Território do Juruá.

Sala das Sessões, em 24 de agosto de 1965. — **Mário Maia**.

BIBLIOGRAFIA

BENEVIDES, Alencar J. Marijeso — "Os Novos Territórios Federais".

MEDEIROS, Océlio — "Territórios Federais".

MEDEIROS, Océlio — "Administração Territorial".

CAVALCANTI, Themístocles — "Tratado de Direito Administrativo", vol. I.

Arquivos do Ministério da Justiça — n.ºs 47 e 48, 1953.

ESTUDO DA COMISSÃO DE ASSUNTOS TERRITORIAIS do M. da Justiça. REVISTA DO CONSELHO PENITENCIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL — Jan., fev. e março de 1965 — n.º 6.

USURA

1. Generalidades — 2. Direito anterior — 3. Legislação — 4. Considerações — 5. Jurisprudência — 6. Projetos e Pareceres.

Humberto Augusto de Souza Mello
Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa

1. GENERALIDADES

A voz do povo é de que *minus solvit qui tardius solvit*, ditado que poderíamos traduzir como: **menos paga quem tarde paga; ou: paga menos quem à paga tarda**. O certo é que, quer pelo fenómeno da inflação, presente a todos os passos do desenvolvimento económico, quer pelo sentimento de estar realizando um bom negócio (ou furto aos deveres contraídos), o devedor sente-se mais à vontade quando pode aumentar o prazo de pagamento. Esta sensação, de estar pagando menos que o tomado como empréstimo, deve ter contribuído, a par da compensação modernamente lícita ao capital empatado, para a exigência de juros. Entretanto, a cobrança de juros, por mais módicos que fôsem, já constituiu, outrora, crime passivo de severas punições. Sabe-se, hoje, que a usura é lucro bastante considerável, exagerado, desproporcional, isto é, muito superior à taxa usual ou à taxa legal ⁽¹⁾ e que tal crime ou delito não pode ser comprovado por simples depoimento de testemunhas, máxime quando forem elas interessadas no empréstimo havido como usurário ⁽²⁾, mas a compensação pelo empréstimo devida ao credor já foi considerada como todo o interesse que se tira do dinheiro que se empresta, seja legal ou ilícito ⁽³⁾ e definida como convenção que se faz entre a precisão e a avareza — he um crime, porque he a infração da Lei ⁽³⁾.

(1) Pedro Lessa — “Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro”.

(2) “Revista Forense”, vol. 95.

(3) Pereira de Souza — “Classes dos Crimes” — Comentários ao Título LXVI do Cód. Ph., 4.º L.O.

Sempre as opiniões dividiram-se em apreciações sobre o prêmio (4) que o contrato de empréstimo pudesse exigir ao devedor. As divergências, nesse assunto, eram frequentes tanto no campo religioso (5), onde seitas partiam-se em correntes, como no campo filosófico e econômico, onde estudiosos afastavam-se em facções. Os princípios de Economia de Aristóteles e de Catão, que consideravam a usura um assassinato, diferem dos de Turgot; Calvino e os filósofos franceses do século XVIII contrariaram Cícero e Séneca; teólogos do século XIX combateram menos a usura que os Henrique de Grand e os Soto. Mas a verdade é que a antiguidade, que falava do comércio de dinheiro com tanto desprezo, mesmo reprovando a usura, praticava-a em larga escala; os gauleses tinham o deus Mercúrio como patrono à frutificação do dinheiro (*Mercurium ad quæstus pecuniæ mercaturasque vim maximam habere*); os gregos praticavam a usura tanto na Grécia como no Oriente; os romanos, na Itália e Províncias; os sírios herdaram dos antigos fenícios idênticas habilidades; os judeus foram, por suas práticas, confundidos com essa modalidade de indústria.

Nos primeiros séculos de Roma, quando a frugalidade ainda era tida como virtude, faziam-se empréstimos em dinheiro a juros módicos. A Lei das Doze Tábuas, no século V A.C., permitia que se dividisse o capital em cem dinheiros, e todo o juro que se permitia estipular por esse capital era uma das partes dele em cada mês, perfazendo, assim, doze partes de cem (12/100) num período de um ano, ou seja, 12% ao ano, juros máximos calculados, hoje, pela Tabela Price. Mais tarde, os ganhos rápidos e frequentes propiciados pela primeira guerra púnica, o grande movimento de importação e exportação de mercadorias, o luxo de uns, a indigência da maioria, enfim, fizeram com que os "banqueiros" se exercitassem em maiores explorações do capital. Para reprimir as usuras excessivas, promulgaram-se as seguintes leis: Licinia, Duilia Mœnia e Genucia, respectivamente nos anos 376, 396 e 411 do Calendário Romano. Pereira de Souza (6), comentando essas normas

(4) Esse prêmio, chamado *usura* significava *preço de uso*, assim como *mercatura* era o *preço da mercadoria*; corresponde, de certo modo, à taxa cobrada num contrato de locação.

(5) Mendes de Almeida *in com. cit.*, nota n.º 3, apresenta os seguintes dados bíblicos:

VELHO TESTAMENTO

Êxodo, cap. 22, v. 25:

Se emprestares algum dinheiro aos do meu Povo, que são pobres entre vós, não o apertes como um exator inexorável, nem o oprimas com usuras.

Deuteronomio, cap. 23, n.º 19 e 20:

Não emprestarás com usura a teu irmão nem dinheiro nem grão, nem outra qualquer coisa que seja; mas somente ao estrangeiro. A teu irmão porém emprestarás o que ele houver mister, sem daí tirares algum interesse; para que o Senhor teu Deus te abençoe em tudo o que fizeres na terra, em cuja posse hás de entrar.

Levítico, cap. 25, vs. 35, 36 e 37:

Se teu irmão se achar muito pobre, e não puder já trabalhar de mãos, e se tu o receberes como um estrangeiro, que velo de fora, e ele viver contigo; não recebas usura dele, nem o executes por mais do que tu lhe deste. Tem a teu Deus, para que teu irmão possa viver em tua casa. Não lhe darás o teu dinheiro à usura, nem exigirás dele mais grão do que tu lhe houveres dado.

Provérbios, cap. 28, v. 8:

Aquêles que amontoam riquezas por meio de usuras e interesses injustos, ajunta-as para o que há de ser liberal com os pobres.

Ezequiel, cap. 18, vs. 8 e 9:

Se não emprestar a juro, e não receber mais do que emprestou; se apartar a sua mão da iniquidade, e fizer um verdadeiro juizo entre o homem e o homem (...); este tal é justo, certissimamente viverá, diz o Senhor Deus.

Psalms, 14, v. 5:

Não dá o seu dinheiro à usura; nem recebe dádivas para oprimir o inocente. O que faz estas cousas não será jamais abalado.

Psalms, 54, v. 11:

Nas praças públicas não há senão usura e engano.

Psalms, 71, vs. 13 e 14:

Ele terá compaixão do pobre e necessitado; e salvará a alma dos pobres. Ele resgatará as suas almas das usuras, e da iniquidade; e o nome dos pobres terá honra diante dele.

NOVO TESTAMENTO

Lucas, cap. 6, v. 35:

Amal pois a vossos inimigos: fazei o bem, e emprestai, sem daí esperardes prêmio (...).

Mateus, cap. 23, v. 27:

Cumpria, portanto, que entregasses o meu dinheiro aos banqueiros, e eu, ao voltar, receberia com juros o que é meu.

Lucas, cap. 19, v. 23:

Por que não puseste o meu dinheiro no banco? E então, na minha vinda, o receberia com juros.

(6) "Classes dos Crimes", *op. cit.*, in notas ao Título LXVI do Código Phillipino, 4.º Livro das Ordenações, de Mendes de Almeida.

de proibição total, diz que isto não podia ser de longa duração; crescendo cada dia a corrupção dos costumes e o luxo, a usura excedeu todos os limites, e os usurarios exigião vinte e quatro, trinta e seis, quarenta e oito, e ainda mais por cento. Reprimida sob a forma clássica, a usura surgia mascarada como trapaça (traspassa): o necessitado comprava, ou melhor, assumia o compromisso de pagar, num certo prazo, certa mercadoria e, antes que a recebesse, vendia-a à vista, por preço falido, ao que lha vendera.

2. DIREITO ANTERIOR

A legislação sobre os contractos usurarios teve, no Portugal distante em espaço e tempo, sua origem na COLEÇÃO DE LEIS EXTRAVAGANTES, compiladas e extractadas por Duarte Nunes Leão (1466), também conhecida como CÓDIGO SEBASTIANICO, sob a parte IV, título XX, Leis I e II, e no CÓDIGO MANOELINO (1505), sob a Lei n.º IV, título XIV (princípio), parágrafos de I a VIII. Essa mesma legislação foi reunida, em 1603, no CÓDIGO PHILLIPPINO, ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal Recopiladas por Mandado D'ElRey D. Phillippe I, ao 4.º Livro das Ordenações, Título LXVII (princípio) e parágrafos de I a X. A transcrição que fazemos a seguir refere-se a este Código, que, para essas especificas determinações, esteve em vigor no Brasil até 24 de outubro de 1832. Os contractos usurarios eram não só altamente reprovados pela opinião, pela moral e pela religião como também tidos como criminosos.

DOS CONTRACTOS USURARIOS

Nenhuma pessoa, de qualquer estado e condição que seja, dê ou receba dinheiro, prata, ouro, ou qualquer outra quantidade pesada, medida, ou contada à usura, por que possa haver, ou dar alguma vantagem, assi per via de empréstimo, como de qualquer outro contracto, de qualquer qualidade, natureza e condição que seja, e de qualquer nome que possa ser chamado.

E o que o contrario fizer, e houver de receber ganho algum do dito contracto, perca todo o principal, que deu por haver o dito ganho e acrescença, se a já tiver recebida ao tempo, que por nossa parte fór demandado, e tudo em dobro para a Corôa de nossos Reinos, e mais será degradado dous annos para a Africa, e isto pela primeira vez que fór comprehendido, e lhe fór provado; e pela segunda vez lhe sejam dobradas todas as ditas penas, assi civeis, como crimes: e pola terceira vez lhe sejam isso mesmo tresdobradas as ditas penas.

E o que houver de dar o dito ganho, perca outro tanto, como foi o principal, que recebeu, e mais não. E se o devedor tiver já paga alguma crescença, ser-lhe-ha descontada do que havia de pagar, convem

a saber, do outro tanto, como o principal, e tudo para a Corôa de nossos Reinos, a qual pena haverá, cada vez que nisso fór comprehendido, e lhe fór provado.

1. Posto que as usurarias sejam geralmente reprovadas e defesas, em alguns casos porém, assi per Direito Canonico, como Civil he a usura permitida e licita; assi como se fosse por alguém prometido a hum homem algum dote, casando com alguma mulher, e lhe não fosse logo pago aquillo, que assi fosse prometido, sendo-lhe apenhada alguma cousa por isso, com tal convença, que o que casasse, podesse haver todos os fructos e novos da cousa apenhada, até lhe ser cumpridamente pago todo o principal. Em este caso poderá elle haver os fructos e novos da cousa apenhada em salvo, até que seja pago do principal, que lhe foi prometido em casamento, sem descontar do principal cousa alguma.

E isto haverá lugar, enquanto durar o casamento, e o marido mantiver a mulher segundo o estado e usança da terra; porque apartado o Matrimónio por morte de cada hum delles, ou por qualquer outra maneira, dahi em diante não poderá mais haver em salvo a renda da cousa apenhada, sem descontar do principal. E em outra maneira, todo o ganho, que se dahi levasse sem desconto, seria usura.

2. E se fosse vendida alguma raiz por certo preço, e no contracto de venda fosse feita avença, que tornando o vendedor o preço ao comprador até certo tempo, ou quando quizesse, fosse a venda desfeita, e tornada a cousa ao vendedor, poderá o comprador licitamente haver os fructos e rendas da raiz assim vendida, depois que houver a posse della per virtude da dita venda, em quanto não fór a venda desfeita.

E isto haverá lugar, quando a raiz fór vendida por preço razoado, pouco mais ou menos o justo preço. Porque, se o preço fosse muito pequeno, a pouquidade delle com a dita avença farião o contracto ser usurario, como mais declaradamente disse-mos no Título 4: *Da venda de bens de raiz, feita com condição, que tornando-se, etc.*

3. E se algum comprasse alguma raiz por preço certo, o qual logo pagasse, e não

fosse entregue da raiz comprada, esperando de a receber logo, poderá em todo o tempo demandar ao vendedor todos os fructos e novos rendas, que elle houve, ou que por sua culpa o comprador deixou de receber da raiz, que assi vendeu, de que recebeu o preço, e lha não entregou.

E bem assi dizemos-no comprador, que recebeu a cousa comprada, e não pagou o preço, porque a comprou; porque em todo o tempo lhe poderá o vendedor demandar o preço principal, e mais a justa valia dos fructos que recebeu, ou poderá receber da dita raiz, depois que lha comprou, e foi della entregue, e não pagou o preço ao vendedor.

4. E se o que trazer alguma possessão por certo foro, ou prazo de algum senhorio, a apenhasse ao dito senhorio por divida alguma, sob tal condição, que o senhorio houvesse em salvo os fructos e rendas della, até ser pago da divida, em este caso poderá o senhorio haver as ditas rendas e novos em salvo, até ser pago da divida, sem descontar della cousa alguma; porque em quanto assi houver os fructos e rendas do dito foro, ou prazo não haverá a pensão, que lhe he devida em cada hum anno, por virtude do contracto do aforamento, ou empraçamento.

E sendo feito semelhante apenamento entre outras pessoas, que não sejam o fobreiro e o senhorio, tal contracto de apenamento feito com clausula, que o credor haja em salvo as rendas e fructos da cousa apenhada, até ser pago de sua divida, será usurario, e haverão os contrahentes as penas de usurarios conteudas neste titulo.

5. Declaramos ser licito ganho de dinheiro, ou quantidade em todo o caso de cambio de hum Reino, ou lugar para outro, e bem assi ser licito e verdadeiro o cambio, quando logo se dá maior quantidade em hum lugar, por lhe darem e pagarem em outro lugar mais pequena. E isto he assi permitido per Direito pelas despezas, que os Mercadores estantes, que recebem a maior quantia, fazem em manterem seus cambios nas Cidades e Villas, onde estão.

6. E dando-se primeiro alguma quantidade menor, por receber ao depois maior, ainda que o que dá a menor quantidade, receba em si todo o perigo, que por qualquer maneira possa acontecer de hum Reino, ou lugar para outro, não deixará por isso esse contracto ser usurario. E por tanto defendemos, que se não fação taes contractos, e quem os fizer, incorrerá nas penas de usurario.

7. Mandamos que as pessoas, que derem dinheiro á cambio, ou o pagarem, não fação differença de o dar, ou pagar em dinheiro de contado, a o dar e pagar por letras, ou livrança, levando mais interesse de dinheiro de contado, do que a tal tempo se cambiava, e corria na Praça communmente por livrança; e o que o contrario o fizer, e der dinheiro de contado por maior preço, do que correr e valer na Praça em livrança, perca o dinheiro; e a pessoa, que o tomar, ou receber, será obrigado de o fazer saber ás Justiças do lugar, aonde o tal caso acontecer, dentro de dez dias, e não o fazendo, incorrerá em pena de perder outro tanto dinheiro como o que assi tomou e recebeu. E o Corretor, que o tal cambio fizer, pagará por cada vez cem cruzados, das quaes penas serão ametade para quem os accusar, e a outra para os Captivos.

8. Por quanto somos informados, que se fazem muitos contractos illicitos entre Mercadores e outras pessoas, os quaes por encobrirem as usuras, vendem mercadorias e cousas fiadas á pessoas necessitadas, que não são Mercadores, nem tratantes, para nellas haverem de tratar e ganhar, e que os compradores lhas tornão logo dar e vender por muito menos, do que as comprarão, por lhes darem o dito dinheiro para supprimento de suas necessidades, ou as vendem á outros por muito menos preço, do que as comprão, por lhes darem logo o dinheiro, de maneira que não somente recebem dano no preço, em que comprão fiadas, mas ainda na venda dellas: e além disso ficão suas pessoas obrigadas a pagar o primeiro preço, por que lhe foram vendidas, e por não poderem pagar nos tempos limitados em seus contractos, fazem outras novas obrigações, confessando a divida com interesses, e fazendo dos ditos interesses divida principal, de modo que de anno em anno e de feira em feira se vão embaraçando nas ditas dividas e interesses dellas: mandamos que nenhum Mercador, nem pessoa outra venda mercadorias e cousas fiadas, por si, ou por outrem, á pessoas, que notoriamente fôr sabido, que nellas não hão de tratar, nem faça, nem use dos ditos contractos.

E o que o contrario fizer, perca por isso a acção, que por virtude do contracto podia ter para demandar o preço das ditas mercadorias ao comprador, ou á seu fiador. E o comprador e seu fiador não ficarão obrigados a pagar cousa alguma por razão dos taes contractos.

E além disso, o que der, ou vender as taes mercadorias per cada huma das ditas

maneiras, será degradado per dous annos para a Africa, e pagará cincoenta cruzados, ametade para os Captivos, e a outra para quem o accusar. E isto não haverá lugar naquellas mercadorias, que cada hum houver mistér para sua casa; o que se verá pela qualidade das pessoas e quantidade das mercadorias, e pelo tempo em que lhas venderem.

E para prova dos taes contractos e traspassas, bastará venderem-se as ditas mercadorias e cousas ás pessoas que notoriamente nellas não costumão tratar, não sendo as que houverem mister para a sua despeza. E sendo caso, que por defraudar esta Lei, ou a prova, que por ella havemos por bastante, se façam assinados, ou scripturas das dividas, confessando as pessoas, que as fizerem, que receberão as quantias dellas em dinheiro, sem tratarem das ditas mercadorias, se o Tabellião não affirmar, que vio contar e receber o dinheiro á feitura da scriptura perante as testemunhas della, não poderão os ditos Mercadores pelos taes assinados e scripturas receber, nem haver o dito dinheiro, sem provarem per testemunhas dignas de fé, como realmente viram receber ditas pessoas o dinheiro conteúdo nos ditos assinados e scripturas.

9. *E havendo alguns casos além dos acima ditos, em que possa haver duvida, se não usurarios, ou se se pode per levar usura, mandamos que se guarde sobre isso o que fôr achado per Direito Canonico. Porque, pois he cousa, que traz peccado e carregado de consciencia, convém á cerca disso seguirmos e guardarmos o Direito Canonico, e determinações da Santa Madre Igreja.*

10. E para que os que fizerem contractos usurarios, possam ser punidos, e mais facilmente se possam provar, queremos que se algum dos sobreditos, que tal contracto fez, o descobrir, a Nós, ou á nossas Justicias, antes que cada hum delles por isso seja accusado, ou antes de per Nós ser feita *mercê a alguma pessoa, de lhe perdoarmos todas as penas desta Ordenação, e que lhe incorra, em pena alguma: com tanto que no tempo, que per Nós ou per nossas Justicias lhe fôr assignado, prove ser o contracto usurario. E postoque o não prove, a confissão que de si mesmo fez, dizendo, que commettêra com a outra parte contraria o dito contracto, não lhe prejudicará. Porém a parte contraria lhe poderá demandar sua injuria.*

Jeremias Benthán e os outros economistas da mesma escola que organizaram a defesa da usura conseguiram, para o desagrado de muitos, que os usurários passassem de deliçientes a homens úteis e até virtuosos. O Brasil foi, segundo Cândido Mendes de Almeida (7), a primeira Nação civilizada do mundo a ter os trabalhos legislativos influenciados pelo conceito de Benthán, conceito que era, afinal, reprovado pela Igreja; a Igreja ligada, segundo a Constituição, ao Estado.

Eis a Lei de 24 de outubro de 1832:

LEI DE 24 DE OUTUBRO DE 1832

Sobre o juro ou premio de dinheiro, de qualquer especie.

A Regência, em nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os subditos do Império, que a Assembléa Geral decretou, e Ella Sanccionou a Lei seguinte:

Art. 1.º — O juro ou premio de dinheiro, de qualquer especie, será aquelle que as partes convençionarem.

Art. 2.º — Para prova desta convenção é necessaria scriptura publica, ou particular, não bastando nunca a simples prova testemunhal.

Art. 3.º — Quando alguém fôr condenado em Juizo a pagar juros que não fossem taxados por convenção, contar-se-hão a 6% ao anno.

Art. 4.º — Ficam revogadas as Leis e disposições em contrario.

Manda por tanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente, como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, a faça cumprir, publicar e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos vinte e quatro dias do mez de Outubro de mil oitocentos e trinta e dous, undecimo da Independencia e do Imperio.

**Francisco de Lima e Silva,
José da Costa Carvalho,
João Bráulio Moniz.**

Mendes de Almeida (8) diz que "esta Lei passou sem reluctancia, mas os seus deploraveis effeitos forão logo sentidos, de sorte que em 1843 o Deputado Rebouças, com uma coragem que se não pôde assás elogiar,

(7) Famoso advogado na Côte, em 1870.

(8) Notas do Título LXVI do Código Phillipino, 4.º Livro das Ordenações.

reclamou a sua revogação. Coragem porque a doutrina contraria conta innumerous partidistas nas classes letradas, e em nossas Faculdades de Direito, onde a innocencia e a virtude da usura são proclamadas como verdade inconcussa. Em verdade depois de uma tal Legislação parece inutil condemnar-se a lesão enorme e enormissima em outros contractos, quando neste são taes lesões santificadas".

A Secção IV, do Capítulo III, do Livro II, da Parte Especial do **Direito Civil Brasileiro Recopilado**, ou **Consolidação das Leis Civis Vigentes em 11 de Agosto de 1899** organizada por Carlos de Carvalho determinava:

DO EMPRÉSTIMO

Art. 1130 — A entrega de uma cousa para consumo ou uso com a obrigação de restituí-la em género ou em espécie constitui empréstimo.

DO MÚTUO

Art. 1131 — O empréstimo de dinheiro poderá tomar a forma de título ao portador, quando fôr contraído:

- a) pela União, pelos Estados ou pelos Municípios;

- b) por sociedades anônimas e em comandita por ações por via de debêntures ou obrigações;
- c) por sociedades de crédito real, autorizadas pelo governo federal, por meio de letras hipotecárias, **bonds** imobiliários, agrícolas e industriais.

Art. 1133 — O mútuo pode ser oneroso.

§ 1.º — O juro ou prêmio do dinheiro de qualquer espécie será aquêle que as partes convencionarem.

§ 2.º — A prova desta convenção não pode ser simplesmente testemunhal.

§ 3.º — Quando alguém fôr condenado em juizo a pagar juros, que não fôsem taxados por convenção, contar-se-ão 6% ao ano.

Art. 1134 — No empréstimo de dinheiro são permitidos os censos consignativos.

Art. 1135 — Desde o momento da entrega o risco é por conta do mutuário, que tem obrigação de pagar ao mutuante outra igual quantidade do mesmo género.

Art. 1136 — O pagamento deve ser feito pelo mutuário no prazo que foi estipulado.

3. LEGISLAÇÃO

A USURA E AS CONSTITUIÇÕES

A Constituição Política do Império do Brasil, assim como a 1.ª Constituição do Brasil-República não se referiam à usura. Nas Cartas de 1934, 1937 e 1946 encontram-se as seguintes determinações:

1934

Art. 117 —

Parágrafo único — É proibida a usura, que será punida na forma da lei.

1937

Art. 122 —

17) os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprêgo da economia popular serão submetidos a processo e julgamento perante tribunal especial, na forma que a lei instituir.

.....

Art. 141 — A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias espe-

ciais. Os crimes contra a economia popular serão equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei comunicar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição.

Art. 142 — A usura será punida.

1946

Art. 154 — A usura, em tôdas as suas modalidades, será punida na forma da lei.

CÓDIGO COMERCIAL BRASILEIRO

(Lei n.º 566, de 25 de junho de 1850)

TÍTULO V

Dos Contratos e Obrigações Mercantis

Art. 121 — As regras e disposições do direito civil para os contratos em geral são applicáveis aos contratos comerciais, com as modificações e restrições estabelecidas neste Código.

Art. 122 — Os contratos comerciais podem provar-se :

1. por escrituras;
2. por escritos particulares;
3. pelas notas dos corretores, e por certidões extraídas dos seus protocolos;
4. por correspondência epistolar;
5. pelos livros dos comerciantes;
6. por testemunhas.

Art. 123 — A prova de testemunhas, fora dos casos expressamente declarados neste Código, só é admissível em Juízo comercial nos contratos cujo valor não exceder a quatrocentos cruzeiros.

Em transações de maior quantia, a prova testemunhal somente será admitida como subsidiária de outras provas por escrito.

Art. 124 — Aquêles contratos para os quais neste Código se estabelecem formas e solenidades particulares não produzirão ação em juízo comercial, se as mesmas formas e solenidades não tiverem sido observadas.

Art. 125 — São inadmissíveis nos Juízos do Comércio quaisquer escritos comerciais de obrigações contraídas em território brasileiro que não forem exarados no idioma do Império; salvo sendo estrangeiros todos os contraentes, e neste caso deverão ser apresentados competentemente traduzidos na língua nacional.

Art. 126 — Os contratos mercantis são obrigatórios, tanto que as partes se acordam sobre o objeto da convenção, e os reduzem a escrito, nos casos em que esta prova é necessária.

Art. 127 — Os contratos tratados por correspondência epistolar reputam-se concluídos e obrigatórios desde que o que recebe a proposição expede carta de resposta, aceitando o contrato proposto sem condição nem reserva; até este ponto é livre retratar a proposta; salvo se o que a fez se houver comprometido a esperar resposta, e a não dispor do objeto do contrato senão depois de rejeitada a sua proposição, ou até que decorra o prazo determinado.

Se a aceitação fôr condicional, tornar-se-á obrigatória desde que o primeiro proponente avisar que se conforma com a condição.

Art. 128 — Havendo no contrato pena convencional, se um dos contraentes se arrepender, a parte prejudicada só poderá exigir a pena (art. 218).

Art. 129 — São nulos todos os contratos comerciais :

1. que forem celebrados entre pessoas inábeis para contratar;
2. que recaírem sobre objetos proibidos pela Lei, ou cujo uso ou fim fôr manifestamente ofensivo da sã moral e bons costumes;
3. que não designarem a causa certa de que deriva a obrigação;
4. que forem convencidos de fraude, dolo ou simulações (art. 828);
5. sendo contraídos por comerciante que vier a falir, dentro de quarenta dias anteriores à declaração da quebra (art. 827).

Art. 130 — As palavras dos contratos e convenções mercantis devem inteiramente entender-se, segundo o costume e uso recebido no comércio, pelo mesmo modo e sentido por que os negociantes se costumam explicar, pôsto que entendidas de outra sorte possam significar coisa diversa.

Art. 131 — Sendo necessário interpretar as cláusulas do contrato, a interpretação, além das regras sobreditas, será regulada sobre as seguintes bases:

1. a inteligência simples e adequada, que fôr mais conforme à boa-fé e ao verdadeiro espírito e natureza do contrato, deverá sempre prevalecer à rigorosa e restrita significação das palavras;
2. as cláusulas duvidosas serão entendidas pelas que o não forem, e que as partes tiverem admitido; e as antecedentes e subsequentes, que estiverem em harmonia, explicarão as ambíguas;
3. o fato dos contratantes, posterior ao contrato, que tiver relação com o objeto principal, será a melhor explicação da vontade que as partes tiveram no ato da celebração do mesmo contrato;
4. o uso e prática geralmente observada no comércio nos casos da mesma natureza, e especialmente o costume do lugar onde o contrato deva ter execução, prevalecerá a qualquer inteligência em contrário que se pretenda dar às palavras;
5. nos casos duvidosos, que não possam resolver-se segundo as bases estabelecidas, decidir-se-á em favor do devedor.

Art. 132 — Se para designar a moeda, pêso ou medida, se usar no contrato de termos genéricos que convenham a valôres ou quantidades diversas, entender-se-á feita a obrigação na moeda, pêso ou medida em uso nos contratos de igual natureza.

Art. 133 — Omitindo-se na redação do contrato cláusulas necessárias à sua execução, deverá presumir-se que as partes se sujeitaram ao que é de uso e prática em tais casos entre os comerciantes, no lugar da execução do contrato.

Art. 134 — Todo documento de contrato comercial em que houver raspadura ou emenda substancial não ressalvada pelos contraentes, com assinatura da ressalva, não produzirá efeito algum em Juízo; salvo mostrando-se que o vício fôra de propósito feito pela parte interessada em que o contrato não valha.

Art. 135 — Em tôdas as obrigações mercantis com prazo certo não se conta o dia da data do contrato, mas o imediato seguinte; conta-se, porém, o dia da expiração do prazo ou vencimento.

Art. 136 — Nas obrigações com prazo certo, não é admissível petição alguma judicial para a sua execução antes do dia do vencimento; salvo nos casos em que este Código altera o vencimento da estipulação, ou permite ação de remédios preventivos.

Art. 137 — Tôda a obrigação mercantil que não tiver prazo certo estipulado pelas partes, ou marcado neste Código, será exequível dez dias depois de sua data.

Art. 138 — Os efeitos da mora no cumprimento das obrigações comerciais, não havendo estipulação no contrato, começam a correr desde o dia em que o credor, depois de vencimento, exige judicialmente o seu pagamento.

Art. 139 — As questões de fato sôbre a existência de fraude, dolo, simulação, ou omissão culpável na formação dos contratos comerciais, ou na sua execução, serão determinadas por arbitradores.

TÍTULO XI

Do Mútuo e dos Juros Mercantis

Art. 247 — O mútuo é empréstimo mercantil, quando a coisa emprestada pode ser considerada gênero comercial, ou destinada a uso comercial, e pelo menos o mutuário é comerciante.

Art. 248 — Em comércio podem exigir-se juros desde o tempo do desembólso, ainda que não sejam estipulados, em todos os

casos em que por este Código são permitidos ou se mandam contar. Fora destes casos, não sendo estipulados, só podem exigir-se pela mora no pagamento de dívidas líquidas, e nas ilíquidas só depois da sua liquidação.

Havendo estipulação de juros sem declaração do quantitativo, ou do tempo, presume-se que as partes convieram nos juros da lei, e só pela mora (art. 138).

Art. 249 — Nas obrigações que se limitam ao pagamento de certa soma de dinheiro, os danos e interesses resultantes da mora consistem meramente na condenação dos juros legais.

Art. 250 — O credor que passa recibo ou dá quitação de juros menores dos estipulados não pode exigir a diferença relativa ao vencimento passado; todavia, os juros futuros não se julgam por esse fato reduzidos a menos dos estipulados.

Art. 251 — O devedor que paga juros não estipulados não pode repeti-los, salvo excedendo a taxa da lei; e neste caso só pode repetir o excesso, ou imputá-lo no capital.

Art. 252 — A quitação do capital dada sem reserva de juros faz presumir o pagamento dêles, e opera a descarga total do devedor, ainda que fôssem devidos.

Art. 253 — É proibido contar juros de juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos liquidados em conta corrente de ano a ano.

Depois que em Juízo se intenta ação contra o devedor, não pode ter lugar a acumulação de capital e juros.

Art. 254 — Não serão admissíveis em Juízo contas de capital com juros, em que estes se não acharem reciprocamente lançados sôbre as parcelas do débito e crédito das mesmas contas.

Art. 255 — Os descontos de letras de câmbio ou da terra, e de quaisquer títulos de créditos negociáveis, regulam-se pelas convenções das partes.

CÓDIGO CIVIL (9)

DOS JUROS LEGAIS

Art. 1062 — A taxa de juros moratórios não convenconada (art. 1262) será de seis por cento ao ano.

Art. 1063 — Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convenconarem sem taxa estipulada.

Art. 1064 — Ainda que se não alegue prejuízo, é obrigado o devedor aos juros da

(9) Lei n.º 3.071, de 1-1-16.

mora, que se contarão assim às dívidas em dinheiro, como às prestações de outra natureza, desde que lhes esteja fixado o valor pecuniário por sentença judicial, arbitramento, ou acôrdo entre as partes.

.....
DO MÚTUO

Art. 1256 — O mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis. O mutuário é o obrigado a restituir ao mutuante o que ele recebeu em coisas do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Art. 1257 — Este empréstimo transfere o domínio da coisa emprestada ao mutuário, por cuja conta correm todos os riscos dela, desde a tradição.

Art. 1258 — No mútuo em moedas de ouro e prata pode convencionar-se que o pagamento se efetue nas mesmas espécies e quantidades, qualquer que seja ulteriormente a oscilação dos seus valores. (10)

Art. 1259 — O mútuo feito a pessoa menor, sem prévia autorização daquele sob cuja guarda estiver, não pode ser reavido, nem do mutuário nem de seus fiadores, ou abonadores (art. 1502).

Art. 1260 — Cessa a disposição do artigo antecedente:

- I — se a pessoa, de cuja autorização necessitava o mutuário, para contrair o empréstimo, o ratificar posteriormente;
- II — se o menor, estando ausente essa pessoa, se viu obrigado a contrair o empréstimo para os seus alimentos habituais;
- III — se o menor tiver bens da classe indicada no art. 391, n.º II. Mas, em tal caso, a execução do credor não lhes poderá ultrapassar as forças.

Art. 1261 — O mutuante pode exigir garantia da restituição, se antes do vencimento o mutuário sofrer notória mudança na fortuna.

Art. 1262 — É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo do dinheiro ou de outras coisas fungíveis.

Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 106) com ou sem capitalização.

Art. 1263 — O mutuário que pagar juros não estipulados não os poderá reaver, nem imputar no capital.

Art. 1264 — Não se tendo convencionado expressamente, o prazo do mútuo será:

- I — até à próxima colheita, se o mútuo fôr os produtos agrícolas, assim para o consumo, como para a sementeira;
- II — de trinta dias, pelo menos, até prova em contrário, se fôr de dinheiro;
- III — do espaço de tempo que declarar o mutuante, se fôr de qualquer outra coisa fungível.

DECRETO N.º 22.626, DE 7-4-1933 (11)

Dispõe sobre os juros nos contratos, e dá outras providências.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

Considerando que tôdas as legislações modernas adotam normas severas para regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura;

Considerando que é de interesse superior da economia do País não tenha o capital remuneração exagerada, impedindo o desenvolvimento das classes produtoras:

Decreta :

Art. 1.º — É vedado, e será punido nos termos desta Lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dôbro da taxa legal (Código Civil, artigo n.º 1062). (12)

§ 1.º — Essas taxas não excederão de 10% ao ano, se os contratos forem garantidos com hipotecas urbanas, nem de 8% ao ano, se as garantias forem de hipotecas rurais ou de penhões agrícolas.

§ 2.º — Não excederão igualmente de 6% ao ano os juros das obrigações expressa e declaradamente contraídas para financiamento de trabalhos agrícolas, ou para compra de maquinismos e de utensílios destinados à agricultura, qualquer que seja a modalidade da dívida, desde que tenham garantia real.

§ 3.º — A taxa de juros deve ser estipulada em escritura pública ou escrito particular, e, não o sendo, entender-se-á que

(10) Esse dispositivo foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 23.501, de 27-11-33, que "Declara nula qualquer estipulação de pagamento em ouro, ou em determinada espécie de moeda, ou por qualquer meio tendente a recusar ou restringir, nos seus efeitos, o curso forçado do mil réis papel, e dá outras providências".

(11) A transcrição deste decreto já leva em conta a correção a ele feita no Diário Oficial de 17 de abril de 1933.

(12) Este artigo teve os parágrafos 1.º e 2.º revogados pelo Decreto-Lei n.º 182, de 5-1-38.

as partes acordaram nos juros de 6% ao ano, a contar da data da propositura da respectiva ação ou do protesto cambial.

Art. 2.º — É vedado, a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas por esta Lei.

Art. 3.º — As taxas de juros estabelecidas nesta Lei entrarão em vigor com a sua publicação e a partir desta data serão aplicáveis aos contratos existentes ou já ajustados.

Art. 4.º — É proibido contar juros dos juros (13): esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano.

Art. 5.º — Admite-se que pela mora dos juros contratados estes sejam elevados a 1% e não mais.

Art. 6.º — Tratando-se de operações a prazo superior a seis (6) meses, quando os juros ajustados forem pagos por antecipação, o cálculo deve ser feito de modo que a importância desses juros não exceda à que produziria a importância líquida da operação no prazo convencionado, às taxas máximas que esta Lei permite.

Art. 7.º — O devedor poderá sempre liquidar ou amortizar a dívida, quando hipotecária ou pignoratícia, antes do vencimento, sem sofrer imposição de multa, gravame ou encargo de qualquer natureza por motivo de antecipação.

§ 1.º — O credor poderá exigir que a amortização não seja inferior a 25% do valor inicial da dívida.

§ 2.º — Em caso de amortização, os juros só serão devidos sobre o saldo devedor.

Art. 8.º — As multas ou cláusulas penais, quando convencionadas, reputam-se estabelecidas para atender a despesas judiciais e honorários de advogados, e não poderão ser exigidas quando não for intentada ação judicial para cobrança da respectiva obrigação. (14)

Art. 9.º — Não é válida a cláusula penal superior à importância de 10% do valor da dívida.

Art. 10 — As dívidas a que se refere o art. 1.º, § 1.º, *in fine*, e 2.º, se existentes ao tempo da publicação desta Lei, quando efetivamente cobertas, poderão ser pagas em dez (10) prestações anuais iguais e continuadas, se assim entender o devedor.

Parágrafo único — A falta de pagamento de uma prestação, decorrido um ano da publicação desta Lei, determina o vencimento da dívida e dá ao credor o direito de execução.

Art. 11 — O contrato celebrado com infração desta Lei é nulo de pleno direito, ficando assegurado ao devedor a repetição do que houver pago a mais. (15)

Art. 12 — Os corretores e intermediários que aceitarem negócios contrários ao texto da presente Lei incorrerão em multa de

(13) Segundo os romanos, capital + usura = *foenus*; *foenus* + usura = anatocismo (também proibido).

(14) "O legislador de 1933, procurando reprimir a usura, tratou somente da espécie jurídica, tradicional, comum ou usual do exercício da usura — os empréstimos em dinheiro. A função da multa moratória é de assegurar a regularidade do serviço público. Ela não é instituída em contemplação ao interesse do concessionário, mas no interesse exclusivo do serviço. O que se tem em vista, instituindo-a, não é acautelar o interesse do concessionário, mas assegurar, pela oportuna arrecadação das taxas, a regularidade e a continuidade do serviço público." — Francisco Campos — Parecer sobre a Lei de Usura — "Revista Forense", vol. XCVII, pág. 557. — O artigo 8.º deste decreto foi acrescido de um parágrafo único pela Lei n.º 3.942, de 21-8-61, que transcrevemos na ordem cronológica da legislação.

(15) Indicando, em linhas gerais, as soluções adotadas pelo Direito Inglês e destacando os pontos sobre os quais os princípios jurídicos diferem de maneira apreciável das regras correspondentes adotadas nos países influenciados pelo Direito Romano, o professor M. GUTTERIDGE (professor de Direito Comparado na Universidade de Cambridge — in "A Revisão dos Contratos pelo Juiz no Direito Inglês" — tradução de Raul Lima — "Revista Forense", vol. LXXXVI, pág. 58) nos diz que os tribunais ingleses estão agora em condições de acudir frequentemente em favor do contratante que assume uma obrigação sob circunstâncias em que sua vontade não estava livre. Em regra geral, estão igualmente aptos a liberar o devedor, se se exige dele o cumprimento de sua obrigação em condições que diferem essencialmente das que foram consideradas no momento do contrato. Assim, o empréstimo de dinheiro a juros, que, a partir do reinado de Henrique VIII, foi regulado por uma série de Acts do Parlamento, foi liberado em 1854, tendo em vista as limitações que levava às operações comerciais de boa-fé e, a partir de 1900, as *Money-lender's Acts* permitiram que os tribunais reduzissem a taxa do juro a um montante razoável, tendo em consideração todas as circunstâncias. M. VOLKMAR, Doutor em Direito e Diretor do Ministério da Justiça em Berlim (meados de 1940), nos diz que (in "A Revisão dos Contratos pelo Juiz da Alemanha" — tradução de Raul Lima — "Revista Forense", vol. LXXXVI, pág. 65), quando, num contrato sinalgmático, uma das partes obtém da outra a promessa de vantagem desproporcionada em relação à sua própria obrigação, a nulidade se impõe mesmo quando não tenha existido exploração consciente da desgraça alheia. O interessante é a sutileza do preceito: para que haja nulidade, basta que o contratante tenha podido ver, prestando alguma atenção, que a outra parte não celebrou um contrato tão vantajoso para ela sendo sob pressão dos acontecimentos.

cinco a vinte contos de réis, aplicada pelo Ministro da Fazenda, e, em caso de reincidência, serão demitidos, sem prejuízo de outras penalidades aplicáveis.

Art. 13 — É considerado delito de usura toda a simulação ou prática tendente a ocultar a verdadeira taxa do juro ou a fraudar os dispositivos desta Lei, para o fim de sujeitar o devedor a maiores prestações ou encargos, além dos estabelecidos no respectivo título ou instrumento.

Penas — Prisão por seis (6) meses a um (1) ano e multas de cinco contos a cinquenta contos de réis.

No caso de reincidência, tais penas serão elevadas ao dobro.

Parágrafo único — Serão responsáveis como co-autores o agente e o intermediário, e, em se tratando de pessoa jurídica, os que tiverem qualidade para representá-la.

Art. 14 — A tentativa deste crime é punível nos termos da lei penal vigente.

Art. 15 — São consideradas circunstâncias agravantes o fato de, para conseguir aceitação de exigências contrárias a esta Lei, valer-se o credor da inexperiência ou das paixões do menor, ou da deficiência ou doença mental de alguém, ainda que não esteja interdito, ou de circunstâncias afilativas em que se encontre o devedor.

Art. 16 — Continuam em vigor os arts. 24, parágrafo único, n.º 4, e 27 do Decreto n.º 5.746, de 9 de dezembro de 1929, e art. 44, n.º 1, do Decreto n.º 2.044, de 17 de dezembro de 1908, e as disposições do Código Comercial, no que não contravierem com esta Lei.

Art. 17 — O governo federal baixará uma lei especial, dispondo sobre as casas de empréstimos sobre penhores e congêneres.

Art. 18 — O teor desta Lei será transmitido por telegrama a todos os interventores federais para que a façam publicar incontinenti.

Art. 19 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 7 de abril de 1933; 112.º da Independência e 45.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Joaquim Pedro Salgado Filho

Juarez do Nascimento Fernandes Távora
Oswaldo Aranha

DECRETO-LEI N.º 869, DE 18-11-1938

Define os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprêgo.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º — Serão punidos na forma desta Lei os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprêgo.

Art. 2.º — São crimes dessa natureza:

Art. 4.º — *Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim considerando:*

- a) cobrar juros superiores à taxa permitida em lei, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa;
- b) obter ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade da outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

Pena: 6 meses a 2 anos de prisão celular e multa de 2.000\$000 a 10.000\$000.

§ 1.º — Nas mesmas penas incorrerão os procuradores que intervierem na operação usurária, bem como os cessionários do crédito usurário que, cientes de sua natureza ilícita, o fizerem valer em sucessiva transmissão ou execução judicial.

§ 2.º — São circunstâncias agravantes do crime de usura:

- I — ser cometido em época de grave crise econômica;
- II — ocasionar grave dano individual;
- III — dissimular-se a natureza usurária do contrato;
- IV — ser praticado:

- a) por militar, funcionário público, ministro de culto religioso; por pessoa cuja condição econômico-social seja manifestamente superior à da vítima;

- b) em detrimento de operário ou de agricultor; de menor de 18 anos ou de deficiente mental, interdito ou não;

V — a reincidência.

§ 3.º — A estipulação de juros ou lucros usurários será nula, devendo o juiz

ajustá-los à medida legal, ou, caso já tenha sido cumprida, ordenar a restituição da quantia paga em excesso, com os juros legais a contar da data do pagamento indevido.

Art. 5.º — Quando qualquer dos crimes definidos nesta Lei fôr praticado em nome de pessoa jurídica, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores poderá interditá-la, uma vez passada em julgado a sentença, sem prejuízo da sanção imposta aos responsáveis.

Art. 6.º — Os crimes definidos nesta Lei são inafiançáveis e serão processados e julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional. Nêles não haverá suspensão da pena nem livramento condicional (16).

Art. 7.º — Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 1938; 117.º da Independência e 50.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Francisco Campos

DECRETO-LEI N.º 1.113, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1939

Dispõe sobre taxas de juros nos empréstimos sob penhor.

Art. 1.º — É vedado às casas de empréstimos sob penhor cobrar juros superiores à taxa de doze por cento (12%) ao ano, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa.

Parágrafo único — O disposto neste artigo não se aplica a contratos já celebrados.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 1939; 118.º da Independência e 51.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Francisco Campos

LEI N.º 1.521, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1951

Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes e as contravenções contra a economia popular. Esta Lei regulará o seu julgamento.

Art. 4.º — Constitui crime da mesma natureza a usura pecuniária ou real, assim se considerando:

- a) cobrar juros, comissões ou descontos percentuais sobre dívidas em dinheiro superiores à taxa permitida por lei; cobrar ágio superior à taxa oficial de câmbio, sobre quantia permutada por moeda estrangeira; ou, ainda, emprestar sob penhor que seja privativo de instituição oficial de crédito;
- b) obter ou estipular, em qualquer contrato, abusando da premente necessidade, inexperiência ou leviandade de outra parte, lucro patrimonial que exceda o quinto do valor corrente ou justo da prestação feita ou prometida.

Pena: detenção de seis meses a dois anos e multa de cinco mil a vinte mil cruzeiros.

§ 1.º — Nas mesmas penas incorrerão os procuradores, mandatários ou mediadores que intervierem na operação usurária, bem como os cessionários de crédito usurário que, cientes de sua natureza ilícita, o fizerem valer em sucessiva transmissão ou execução judicial.

(16) O Tribunal de Segurança Nacional, a 16 de novembro de 1943, decidiu, no Acórdão referente à Apelação n.º 2.056 (Relator: Desembargador Ademar Barreto):

"Não há nenhuma interdependência entre o Tribunal de Segurança Nacional, com jurisdição especial, e a Justiça local, que exerce a jurisdição comum. Cada um operando dentro da esfera das suas atribuições, as respectivas decisões não se vinculam senão pelo respeito que é devido à coisa soberanamente julgada. A circunstância de a lei cometer ao Tribunal de Segurança Nacional a competência para conhecer dos processos que versam sobre crimes contra a economia popular, como os de usura, não subtrai à Justiça comum a atribuição de resolver sobre as relações patrimoniais que derivam dos contratos em que os mesmos crimes tenham sido praticados. Dessa sorte, somente o Tribunal de Segurança Nacional poderá aplicar a pena instituída no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938, feita a alguém, em processo próprio, a imputação de cobrar juros superiores à taxa permitida por lei; mas não lhe cabe, senão à Justiça comum, decidir a respeito das relações obrigacionais em que aqueles juros foram estipulados. E, ao fazê-lo, a Justiça ordinária, desde que não atente contra o que tenha ficado soberanamente julgado na Justiça especial, decretará a nulidade da cláusula infringente da Lei, se reconhecer a transgressão desta, ajustando os juros à medida legal." ("Revista Forense", vol. XCVII, pág. 655.)

§ 2.º — São circunstâncias agravantes do crime de usura:

- I — ser cometido em época de grave crise econômica;
- II — ocasionar grave dano individual;
- III — dissimular-se a natureza usurária do contrato;
- IV — quando cometido:
 - a) por militar, funcionário público, ministro de culto religioso; por pessoa cuja condição econômico-social seja manifestamente superior à da vítima;
 - b) em detrimento de operário ou de agricultor; de menor de 18 anos ou de deficiente mental, interdito ou não.

§ 3.º — A estipulação de juros ou lucros usurários será nula, devendo o juiz ajustá-los à medida legal, ou, caso já tenha sido cumprida, ordenar a restituição da quantia paga em excesso, com os juros legais a contar da data do pagamento indevido.

Art. 5.º — Nos crimes definidos nesta Lei não haverá suspensão da pena nem livramento condicional, salvo quando o infrator fôr empregado do estabelecimento comercial ou industrial ou não ocupe cargo ou posto de direção de negócios. Será a fiança concedida, nos termos da legislação em vigor, devendo ser arbitrada dentro dos limites de cinco mil cruzeiros a cinquenta mil cruzeiros, nas hipóteses do art. 2.º, e dentro dos limites de dez mil cruzeiros a cem mil cruzeiros, nos demais casos, reduzida à metade dentro desses limites quando o infrator fôr empregado do estabelecimento comercial ou industrial ou não ocupe cargo ou posto de direção dos negócios.

Art. 6.º — Verificado qualquer crime contra a economia popular ou contra a saúde pública (Cap. III do Tit. VIII do Código Penal) e atendendo à gravidade do fato, sua repercussão e efeitos, o Juiz na sentença declarará a interdição de direito, determinada no art. 69, n.º IV, do Código Penal, de seis meses a um ano, assim como, mediante representação da autoridade policial, poderá decretar, dentro de quarenta e oito horas, a suspensão provisória, pelo prazo de quinze dias, do exercício da profissão ou atividade do infrator.

Art. 7.º — Os juizes recorrerão de ofício sempre que absolverem os acusados em processo por crime contra a economia popular ou contra a saúde pública, ou quando determinarem o arquivamento dos autos do respectivo inquérito policial.

ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO

(Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952)

CAPÍTULO III

Das Proibições

Art. 195 — Ao funcionário é proibido:

VIII — praticar a usura em qualquer de suas formas;

Art. 211 — Será cassada a aposentadoria ou disponibilidade, se ficar provado que o inativo:

IV — praticou usura em qualquer de suas formas.

LEI N.º 3.942, DE 21 DE AGOSTO DE 1961

Facilita as hipotecas até
Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros).

O Presidente da República:
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Acrescente-se ao art. 8.º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei de Usura), o seguinte:

Parágrafo único — Quando se tratar de empréstimo até Cr\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros) e com garantia hipotecária, as multas ou cláusulas penais convencionadas reputam-se estabelecidas para atender, apenas, a honorários de advogados, sendo as despesas judiciais pagas de acôrdo com a conta feita nos autos da ação judicial para cobrança da respectiva obrigação.

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 21 de agosto de 1961; 140.º da Independência e 73.º da República.

JÂNIO QUADROS

Oscar Pedrosa Horta

Clemente Mariani

**LEI N.º 4.595, DE 31 DE DEZEMBRO
DE 1964**

Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 4.º — Compete, privativamente, ao Conselho Monetário Nacional:

IX — limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração de operações e serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo Banco Central da

República do Brasil, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinem a promover:

- recuperação e fertilização do solo;
 - reflorestamento;
 - combate a epizootias e pragas, nas atividades rurais;
 - eletrificação rural;
 - mecanização;
 - irrigação;
 - investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias;
- X — determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras poderão emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas.

4. CONSIDERAÇÕES

Nos *Comentários à Constituição de 1946*, Pontes de Miranda (17) registra:

USURA — A usura é proibida, pois que há de ser punida. Mas que é a usura? Também a Constituição de Vaimar, art. 152, alínea 2.ª, só disse isso, com o que se limitou a transplantar para o texto constitucional o que já se achava no Código Civil alemão, § 138. A consequência, aqui como lá, é tornar-se *publici iuris* a vedação da usura. No Brasil, a lei que se afaste do art. 154 é inconstitucional, e inconstitucionais todas as leis, decretos e regulamentos que, feitos antes de 16 de julho de 1934, tenham sido contra o art. 117, parágrafo único, da Constituição de 1934, ou o art. 142 da Carta de 1937, ou seja, contra o art. 154 da Constituição de 1946. Se a lei ou outra fonte jurídica permite comissões, ou juros, além dos que se consideram como usura, por se tratar de estabelecimentos especiais, infringe o art. 141, § 1.º — a própria lei de usura tem de ser igual para todos. A situação é bem diferente da que se tinha antes de 16 de julho de 1934.

JUROS MÁXIMOS — O direito romano conhecia máximo de juros absoluto — antes de Justiniano, 12%; depois, 6%; para gente de comércio, 8%. A *laesio enormis* policiou os lucros de renda. Também o Direito Canônico proibiu juros, se bem que os negócios de crédito proliferassem. Os séculos anteriores ao nosso tiveram os seus limites de interesse. Mas a onda do libera-

lismo econômico tudo apagou. O Governo provisório de 1930-1934 editou lei sobre a usura, defeituosíssima, cheia de exceções escandalosas: o particular, credor hipotecário, não podia emprestar a mais de 1% ao mês, mas a Casa de Penhores podia emprestar a 4%. Aliás, devido ao princípio da isonomia, a lei teria de se estender às Casas de Penhores e aos Institutos que em prestassem sob consignação de vencimentos. Os excessos não podiam ser cobrados em juízo. O art. 154 faz aplicáveis a eles a lei de usura, aliás como já resultava do art. 117, parágrafo único, da Constituição de 1934, e do art. 142 da Constituição de 1937.

NULIDADE POR INFRAÇÃO DA LEI SOBRE USURA; ENRIQUECIMENTO INJUSTIFICADO — Não importa a forma sob que se estipulem os juros, nem só os juros são suscetíveis de serem proibidos. Ao § 138, alínea 2.ª, do Código Civil alemão, de onde se tiraram o art. 152, alínea 2ª, da Constituição alemã, e o art. 117, parágrafo único, da Constituição de 1934, fonte do texto de hoje, bem como, por intermédio da Constituição de 1934, o art. 142 da Constituição de 1937, as consequências que se atribuem são as seguintes, e hão de ser, necessariamente, as nossas, a partir de 16 de julho de 1934: *é nulo todo negócio jurídico que tenha o caráter de usura, trate-se de empréstimo, ou de outro ato jurídico, e. g., venda, aluguer, nula também a garantia real, ligada ao negócio jurídico eiva-*

(17) 2.ª edição (1953), vol. IV, pág. 522.

do de usura; a própria promessa de compra e venda é nula, se implica usura; ainda os negócios em que a prestação é in natura são nulos; todo enriquecimento injustificado, que resulte de negócio jurídico, é usura; o que se paga por indenização do dano, acima dos juros legais, é usura; é nulo o próprio contrato de sociedade cujo fim é a usura; a nulidade do negócio jurídico, em que há usura, pode ser alegada por terceiro; todo negócio jurídico é nulo, e não só a parte em que há a usura, no que a letra de 1934, a de 1937 e a de 1946 permitem que a penalidade se distinga do que se apon-tava no decreto do Governo provisório; o usurário não pode alegar a usura.

A lei é que diz se todo o negócio jurídico é nulo, ou só a parte.

Pensariam todos os legisladores constituintes de 1934, de 1937 e de 1946 em tais conseqüências dos textos? Não. Não pensaram eles concretamente nisso; e por certo pretendiam que esse princípio, como tantos outros princípios da Constituição de 1946, como estava na de 1934 e na de 1937, deve ser aplicado, e as leis ordinárias têm de observar o art. 141, § 1.º, da Constituição de 1946. Usura não é só percepção de juros; e temos, assim, *ressurrecta*, sob outra forma, a *laesio enormis*.

A Constituição proibiu, mediante o art. 154, a usura. Proibiu-a de acordo com a lei, proibiu-a, porque a pune. O que tem de ser fixado por lei é a taxa mínima e é a penalidade. Tal lei sobre a usura tem de ser igual para todos. Os juros de casas de penhores, além da taxa, são inconstitucionais. Os empréstimos a funcionários públicos, além da taxa, também o são. A lei somente pode admitir diferentes taxas quando a diferença resulte de pressuposto, e. g., imóveis rurais, imóveis urbanos, dívidas garantidas e dívidas não-garantidas.

É preciso entender-se que a regra do art. 151 existiu na Constituição de 1934 e na de 1937, e não existia na de 1891. O que antes era permitido passou a ser, constitucionalmente, vedado. Ainda mais: o art. 151, pois que já existe a lei de usura, encontrou conceito de usura, que teve de ser observado até que outra lei o substitua. Mas o art. 151 teria de ser aplicado ainda que tal lei não existisse; porque é regra legal executável de si mesma, bastante em si, "a self-executing provision". Dado que a lei não existisse, o Poder Judiciário ficaria com a faculdade de suprir a lei. Aliás, existindo ela, como é o caso, tal há de ser o seu procedimento nos casos omissos. O aluguer acima de x pode ser reputado usurário e reduzido. Se a lei ainda não fixou o valor de x, pode a Justiça usar o

conceito de usura, apreciando as circunstâncias de lugar e de tempo, porque o art. 151 é self-executing, self-enforcing. A pena criminal depende de lei, de modo que essa parte da regra jurídica constitucional não é self-executing: a usura é proibida (penalidade civil, sanções de redução e de nulidade, conforme os princípios); mas a pena (no sentido estrito, que é o de pena criminal) depende da lei. Aliás, no caso de *Davis versus Burke*, a Corte Suprema dos Estados Unidos da América cogitou da existência de regras executáveis por si mesmas, até onde realmente o sejam. O art. 151 é caso de regra self-executing, "so far as it is susceptible of execution".

PROIBIÇÃO E PUNIÇÃO — Resta saber-se se, tendo a Constituição de 1946, à diferença da Constituição de 1934 (art. 117, parágrafo único: "É proibida a usura, que será punida na forma da lei"), dito que a usura será punida, sem dizer que é proibida, é possível punir-se sem se proibir. Seria contra os princípios interpretar-se o texto constitucional, que manda punir, como permissivo: a Constituição fez ilícita a usura; as sanções penais (*verbis* "punidas") ficam à legislação ordinária. As sanções quanto ao ato jurídico resultam da lei, a que somente fica a alternativa: considerar nulo todo o ato, sem qualquer efeito; ou considerá-lo nulo, e regular-se o pagamento do que não constituiu usura, se separável; considerar válido o negócio jurídico, reduzido o que se tem por usura (não-dever de prestar esse excesso; restituição do que foi prestado).

O Acórdão da Apelação n.º 548, julgada a 30/7/40 no T.S.N. (18), diz-nos que, tendo o Dec-Lei n.º 22.626, de 27/2/33, somente exceptuado das disposições de ordem geral as casas de penhores, não revogara o Dec. n.º 21.576, de 27/6/32, que permitia a funcionários públicos federais requerer consignações em folha de vencimento em favor de certas instituições, taxativamente enumeradas no art. 3.º, mediante juros de 12% a 18% ao ano quando os prazos fóssem, respectivamente, de 24 ou 48 meses (art. 34). O funcionário esteve, portanto, fora do benefício geral (Dec-Lei n.º 22.626), que protegia os demais cidadãos contra a usura, durante longo tempo. Até que o Dec-Lei n.º 312, de 3/3/38, limitou os juros ao máximo de 12% (art. 13) e aplicou a taxa retroativamente (art. 16). Mais tarde, o Dec-Lei n.º 754, de 30/9/38, estendeu o benefício aos funcionários municipais e criou a Caixa Reguladora de Empréstimos (juros de 10%); o Dec-Lei n.º 1.133, de 3/3/39, levou a proteção até às entidades autárquicas e o Dec.-Lei n.º 1.113, de 22/2/39,

(18) *Revista Forense*, vol. LXXXIV, pág. 193.

vedou às casas de empréstimos sob penhor cobrar juros superiores à taxa de 12% ao ano.

Antônio Pereira Braga, como Juiz do Tribunal de Segurança Nacional, publicou na *Revista Forense* (19), sob o título *Interpretação das leis de economia popular, com fins de advertência, um artigo com os seguintes tópicos:*

"Três hipóteses típicas ocorreram nos julgamentos do Tribunal de Segurança Nacional, em que, reconhecendo-se a infração legal, deixou de ser imposta pena, por não se considerarem crimes, nos meios extrajudiciais, os atos incripados de ilegalidade pelo Ministério Público, mas correntes, diuturnos, e de uso comum.

"O primeiro foi o de certa instituição bancária que, fazendo com o queixoso um contrato de abertura de crédito, cobrava uma comissão especial, além dos juros legais. Reconheceu o Tribunal que era ilegal a cobrança desta comissão, mas que, sendo isto igualmente feito pelos maiores Bancos do País, estribados em parecer (20) de um dos mais eminentes juriconsultos nacionais, seria iníquo condenar quem, de boa-fé e não sendo jurista, seguia o uso geral e confiava na opinião dos doutos, à falta de interpretação jurisprudencial.

.....

"Noutro caso, a que no princípio me referi, havia contratos de financiamento de lavoura, comuníssimos no interior do País, em que, ao lado das cláusulas regulares do mútuo, se estipulava que toda a colheita seria vendida ao credor, ao preço da cotação do dia da entrega, mas "deduzida, até pagamento de qualquer débito do vendedor, decorrente deste contrato, a bonificação de um mil réis por arroba de quinze quilos" (tratava-se de algodão).

.....

"O terceiro caso foi o de compra e venda de móveis a prestações, com reserva de domínio, em cujo contrato se estipulava uma cláusula pela qual, no caso de violação por parte do comprador, devolveria este os móveis, reembolsando as prestações pagas, com a depreciação de 30%, e noutra cláusula se estabelecia que, além disto, ainda se descontaria uma taxa de 2% mensais, a título de locação dos móveis."

Ao rodapé do referido artigo, encontramos a seguinte

INTERPRETAÇÃO DA LEI SOBRE A USURA

(Dec. n.º 22.626, de 7/4/33)

Afonso Pena Junior, advogado no Distrito Federal.

Não é lícito, nos descontos bancários, cobrar comissão que, somada ao desconto, importe em mais do que os juros legais.

No contrato de abertura de crédito, porém, é valiosa a comissão estipulada, ainda quando os juros do contrato sejam o máximo legal.

1 — Alguns Bancos de São Paulo e Minas, cuja taxa corrente de juros é de 12% a. a., e que cobravam, além dos juros, uma comissão de desconto e de abertura de crédito, suprimiram depois da lei sobre os juros dos contratos (Dec. n.º 22.626, de 7/4/33), a comissão de desconto, conservando, entretanto, a comissão de abertura de crédito.

Tem fundamento em lei essa deliberação dos Bancos, e deve o Banco do Brasil proceder da mesma forma?

Tal a consulta submetida a meu exame.

2 — O art. 2.º do cit. Dec. n.º 22.626 dispõe:

"É vedado, a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas por esta lei."

O que este artigo teve em vista não foi, absolutamente, confundir e somar comissão e juros; mas impedir que, com falso nome de comissão, se cobrem juros superiores aos legais. Quando a comissão fór um pretexto (comissão in nomine, juros de fato), aí, necessariamente, aplica-se o preceito, impede-se uma *fraus legi*. Quando, porém, a comissão fór, real e verdadeiramente, uma comissão, e não um subterfúgio para burlar a lei e cometer usura proibida, é inatacável a sua legitimidade, mesmo quando os juros do contrato sejam os do máximo legal.

Entendo, por isto, que a comissão dos descontos cai sob a sanção do dispositivo transcrito, ao passo que a ela escapa a comissão da abertura de crédito. Andaram bem os Bancos paulistas e mineiros de que fala a consulta.

E o Banco do Brasil pode e deve proceder como eles.

(19) Vol. LXXXIII, pág. 31.

(20) O Parecer, a que se refere o articulista, será transcrito a seguir.

3 — A operação bancária de descontos é um empréstimo, cujo juro é a dedução feita pelo descontador. Cobrar êste, além do desconto, outra dedução "a pretexto de comissão" é, sem dúvida, submeter o empréstimo a um aumento mal disfarçado de juros, e nada mais. Têm sido, com efeito, baldados os esforços de alguns patronos de banqueiros para justificarem a cobrança dessa comissão, distinguindo-a dos juros; e quem tem razão é GARRONE ("La Scienza del Commercio", n.º 75), considerando-a "um suplemento da mesma natureza do desconto, um adicional ao desconto".

É êste, conseguintemente, o caso típico, para o qual se prescreveu a proibição de, "a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas por lei".

4 — No contrato de abertura de crédito, ao contrário, a chamada *comissão de abertura* é inteiramente diversa dos juros, verdadeira e sinceramente uma comissão, reclamada pela natureza e condições do negócio.

Constatemos, antes de mais nada, que ela é quase universal. (21)

O erudito Parecer prossegue, em seu caminho, a justificativa, a explanação que deu apoio ao primeiro caso a que Antônio Pereira Braga se referira.

Ilustrando o segundo caso (contratos de financiamento de lavoura), assim nos diz êste articulista:

"Funcionando como juiz de primeira instância, considere que isto, se não é propriamente uma taxa de juro sobre o débito, é, sem a menor dúvida, um prêmio do dinheiro emprestado, o qual, embora denominado bonificação, é aquela mesma comissão proibida pelo art. 2.º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933; considere mais que, correndo os juros em função do tempo, e sobre um saldo devedor variável, e sendo desconhecidos ambos êsses elementos indispensáveis à verificação do montante cobrado e do legalmente devido, nem se provando dos autos quais as bonificações realmente pagas, não há prova da prática do crime; finalmente, considere que, sem elementos para apurar a criminalidade, e não me sendo lícito julgar o caso por livre convicção (só depois estendida esta

forma de julgamento aos crimes contra a economia popular), impunha-se a absolvição, mas a sentença valeria ao menos como advertência para que saiba (o réu) não lhe ser lícito cobrar bonificações que excedam 12% ao ano sobre os saldos devedores em contratos semelhantes."

E sobre o terceiro caso (compra e venda de imóveis a prestações, com reserva de domínio, em cujo contrato uma cláusula estipulava que, pela violação, por parte do devedor, além da depreciação de 30%, da devolução era abatida quantia referente a aluguel):

"Antes do Decreto-Lei n.º 869, de 1938, era admissível, e eu mesmo sustentei ("Rev. de Crit. Jud.", vol. I, pág. 456), a compossibilidade da compra e venda com reserva de domínio e de uma locação adjeta. Desde que, porém, sobreveio êsse decreto, com a configuração de novo crime, outro deve ser o entendimento, sob o ponto de vista criminal." (22)

Um lavrador tomou por empréstimo, a outro lavrador, mil e quatrocentas réstias de alho de 3.ª categoria, comprometendo-se, em documento firmado, a devolvê-las por ocasião da safra, em maior quantidade e melhor qualidade. A ação movida pelo mutuante cobrava duas mil e cem réstias de alho. O juiz a quo deu por improcedente a ação entendendo o contrato como nulo por estar a restituição convencionada constituída de juros enormes, proibidos por lei como usura, mas reconheceu a obrigação do réu em devolver aquilo que tomara por empréstimo. Em apelação, o Tribunal competente houve por bem dar provimento, em parte, ao recurso, resolvendo que a restituição deveria ser ou em espécie ou em quantia equivalente em valor e, de qualquer forma, acompanhada da remuneração correspondente a 12% ao ano. Cabia ao Supremo Tribunal Federal decidir se a lei de usura só se aplica aos mútuos em dinheiro ou apresenta zona mais extensa de influência, alcançando quaisquer contratos.

Partindo do princípio de que "por mais genéricos que sejam os termos da lei êles não podem alcançar objetivos a que a lei mesma não visa", o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, Relator para o Acórdão (23), lembrou que "a usura real constitui crime

(21) A esta altura do Parecer, o Sr. Afonso Pena Júnior transcreve UMBERTO PIPIA, MALA-GARRIGA, RETOCCHI e CARVALHO DE MENDONÇA (Rev. Forense, vol. LXXXIII, pág. 32, rodapé).

(22) Veja-se art. 3.º, n.º III, do cit. dec.

(23) Rec. Extr. n.º 9.170, de 2-7-48 — Rev. For., n.º CXX, pág. 427.

punido como a usura pecuniária, mas exige para sua configuração extremo que não figura na ontologia da usura pecuniária: o dolo do aproveitamento, o lógro tirado à inexperiência, à fraqueza, à leviandade da outra parte e de que resulta lucro maior da marca. (...) Quando, porém, não se dá a prova do dolo de aproveitamento, não se perfaz a configuração da iliciedade, e o contrato remanesce, pois o Decreto n.º 22.626 prevê a só hipótese da usura pecuniária".

A Suprema Corte acolheu essa decisão, mas o Sr. Ministro Hahnemann Guima-

rães, em voto vencido, declarou entender que a coisa fôra tomada em mútuo e este consistira em 1.400 réstias de alho. A restituição convencionada importaria proveito usurário, correspondente à taxa de 100%, e, assim, nulo seria o contrato, em face do art. 1.º do Decreto n.º 22.626, combinado com o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 869. A lei, segundo o Sr. Ministro, não distingue juros de dinheiro e juros de frutos, porque os juros são pagos, em regra, em coisas de gênero idêntico ao capital (*Qualis sors, talis debet esse usura*), mas proíbe taxas superiores a 0,12 do capital.

5. JURISPRUDÊNCIA (24)

As leis do regime ditatorial, como a de usura, reajustamento econômico, as agrárias e as restritivas da liberdade de trânsito, do comércio e da indústria, são leis de ordem pública, de proteção do interesse social, que foram sancionadas pela jurisprudência e integram princípios vigentes hoje em quase todos os países cultos para garantia e defesa da estabilidade dos regimes instituídos. (25)

A lei de usura visa a coibir a remuneração exagerada do capital e só abrange os contratos de mútuo feneratício.

A lei de usura não tem efeito retroativo senão, e mitigadamente, quanto aos juros. (26)

A configuração do delito de usura independe de estipulação por escrito particular ou escritura pública, pois de outro modo resultaria impunidade da usura não-documentada. A convenção de juros é que tem de ser expressa, na forma do art. 1.262, do Código Civil, porém não mais livremente e sim limitada ao máximo legal estabelecido. Contrato, na tecnologia do Decreto n.º 22.626, não tem outro significado senão o próprio, que não exige escrito e pode ser verbal.

Sendo também punível a tentativa, os atos de simples começo de execução anteriores à estipulação escrita são puníveis,

pois estipular em contrato formal já é o crime consumado. Se as testemunhas do inquérito se contradizem em processo de justificação, a prova deste não elide a daquele, se os livros do acusado comprovam as afirmações do inquérito. (27)

Embora as operações usurárias hajam provindo de outras também anteriores, na verdade representam operações novas e independentes por ser a autonomia um dos característicos do título cambial. (28)

No crime de usura pecuniária, condena-se o acusado, se a queixa é confirmada pelo depoimento de uma testemunha idônea. (29)

Declarações contraditórias, oriundas das partes interessadas e ditadas por interesses antagônicos, sem arrimo de qualquer outra prova digna de apreço, não podem servir de base a uma sentença condenatória. (30)

Havendo decorrido mais de dois anos entre a data da prática do ato incriminado e a da classificação do delito, é julgada extinta a punibilidade, quando, pela falta de agravantes, e existência de uma atenuante, a pena a impor deveria ser a do grau mínimo. (31)

Mesmo que pactuados, os juros capitalizados não podem ser admitidos, por expressa proibição constitucional. (32)

(24) Sob este subtítulo, colecionamos, fora da ordem cronológica, mas numa seqüência coerente com os assuntos, os mais expressivos Pareceres resumidos e as ementas dos mais interessantes Acórdãos, Sentenças etc.

(25) Ac. n.º 1.647, nas 5.ª e 6.ª Câmaras da Corte de Apelação, em 28-6-37 — *Rev. For.*, vol. LXXXI, pág. 515.

(26) Rec. Extr. n.º 5.197, no S.T.F., em 9-6-43 — *Rev. For.*, vol. XCVII, pág. 359.

(27) Ap. n.º 347 — Ac. do T. S. N., em 25-3-39 — *Rev. For.*, vol. LXXXII, pág. 167.

(28) Processo n.º 1.034, no T. S. N., em 5-7-40 — *Rev. For.*, vol. LXXXIV, pág. 712.

(29) Processo n.º 1.628, no T. S. N., em 14-4-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVII, pág. 204.

(30) Processo n.º 1.383, no T. S. N., em 2-7-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVII, pág. 772.

(31) Processo n.º 1.657, no T. S. N., em 29-8-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVIII, pág. 504.

(32) Ag. n.º 6.705, do T. F. R., em 30-5-56 — *Rev. For.*, vol. CLXX, pág. 208.

É vedada a cobrança de juros de juros, ainda quando convençionados, salvo no tocante às contas correntes. (33)

A proibição de contagem de juros de juros opera mesmo quando houver estipulação das partes; caso contrário, seria admitir efeito a convenções infringentes de uma lei de ordem pública. (34)

Os juros não podem exceder da taxa legal e corresponder ao capital efetivamente emprestado.

Da data da publicação da lei em diante, o cálculo de juros, constante de contrato anteriormente celebrado, tem que ser modificado de modo que a importância dos juros não exceda a que produziria a importância líquida da operação no prazo convençionado às taxas máximas que a lei permite. (35)

Se o título em que se cobram juros superiores à taxa legal já os inclui, o delito se consuma na data da emissão e a prescrição dela se conta.

Voto vencido do Ministro Orozimbo Nonato: O crime é de cobrança e não de estipulação de juros extorsivos. Na usura pecuniária, o delito deriva da cobrança, o que não se dá na real. A primeira figura consuma-se com a cobrança de uma taxa determinada. (36)

Não é permitido cobrar-se capital maior do que o emprestado, ainda que esta majoração seja rotulada de comissão de empréstimo.

Sendo relativa, a simulação pode ser alegada pelo devedor, nos termos do artigo 104 do Código Civil. (37)

Não se considera modalidade dos juros a comissão paga a corretor ou agente de negócio, porque constitui remuneração dos serviços deste e não é paga ao credor. Para haver responsabilidade dos procuradores, mandatários e mediadores é preciso que pratiquem o próprio ato da usura, como representante do credor e em seu nome. (38)

Vales emitidos pelo empregador, em favor de operários, representam dinheiro e não mercadorias. O emitente dos vales e quem os recebe pelo seu valor nominal não cometem crime contra a economia popular se não se locupletam com lucros ilícitos em prejuízo do portador. A negociação de tais vales por terceiros é uma operação de desconto, e, como tal, pode exceder o máximo legal. (39)

É estranhável que uma associação de classe, cujo fim principal é amparar seus associados, cobre a estes, em pequenos empréstimos, a elevada comissão de 3%, contrariando, sem dúvida, o sentido de proteção à economia popular contido no Decreto-Lei n.º 869, de 18/11/38. Os acusados, porém, ao cobrarem a dita comissão, nas condições que o fizeram, se acham a coberto de pena, em virtude do que expressamente dispõe o art. 28 da Consolidação das Leis Penais, e dado ainda o caráter paraestatal das Caixas de Aposentadoria e Pensões, de acôrdo com a legislação em vigor. (40)

Sendo as infrações da lei de usura feitas com subterfúgios e expedientes de várias espécies, é de ser repelida a possibilidade de qualquer comissão ou bonificação, máxime não sendo de se presumir o *animus donandi* na outorga de gratificação pelo desconto de cambial.

Indefere-se o pedido de *habeas corpus* quando não possa ser apreciado senão em face do exame da matéria de fato. (41)

Constitui simulação fraudulenta o contrato de retrovenda que encobre mútuo com juros ilegais. Se tal contrato tem por objeto imóveis vendidos por preço inferior ao verdadeiro em mais de um quinto, constitui a usura real proibida por lei. (42)

Constitui usura punível a venda de um piano com a declaração de **comprado provisoriamente; fica com direito à compra do mesmo pelo mesmo preço**. Tal simulação de venda não é mais que um contrato

(33) Rec. Extr. n.º 19.692, no S. T. F., em 28-1-52 — *Rev. For.*, vol. CXLVI, pág. 201.

(34) Parecer de *Raul Silva Gudolle*, Consultor Jurídico do Conselho Administrativo do Estado do Rio Grande do Sul — *Rev. For.*, vol. CII, pág. 458.

(35) Ac. n.º 6.255, da 4.ª Câmara da Corte de Apelação, em 4-6-37 — *Rev. For.*, vol. LXXI, pág. 311.

(36) H. C. n.º 29.228, R. E. — Ac. S. T. F., em 19-12-45 — *Rev. For.*, vol. CV, pág. 355.

(37) Ac. n.º 4.453, da 2.ª Corte de Apelação de São Paulo, em 22-5-36 — *Rev. For.*, vol. LXVII, pág. 735.

(38) Processo n.º 1.886, no T. S. N., a 3-3-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVI, pág. 668.

(39) Processo n.º 1.448, no T. S. N., a 12-3-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVI, pág. 670.

(40) Processo n.º 1.230, no T. S. N., a 12-7-40 — *Rev. For.*, vol. LXXXVI, pág. 333.

(41) Ac. n.º 28.581, do S. T. F., em 7-12-43 — *Rev. For.*, vol. CII, pág. 317.

(42) Ap. n.º 725 — Ac. do T. S. N., em 22-4-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVII, pág. 193.

de penhor que, se é feito a juros extorsivos, caracteriza o crime de usura. (43)

A carta de fiança para garantia de locação, com o fim de dissimular o empréstimo usurário, constitui a agravante do art. 4.º, § 2.º, n.º III, do Decreto-Lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938. (44)

Não comete o crime do art. 4.º, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 869, de 1938, o proprietário que obtém como preço de aluguel quantia superior em menos de um quinto à proposta pelo inquilino, mormente se não se prova o valor corrente ou justo e não se verifica a premente necessidade. (45)

Na operação de desconto de cambiais, quer se trate de notas promissórias quer de letras de câmbio, há um empréstimo, cujo prêmio ou juro é a diferença entre o valor nominal do título e a quantia emprestada, porque o descontador adianta uma soma para lhe ser restituída em certo prazo, e é isto o que faz o mutuante, pouco importando que seja terceiro que venha a pagar, uma vez que o descontário fica vinculado solidariamente pelo seu endosso ou aval.

Quem recebe um título para substituir outro, e com ambos fica, sem restituir este que é representativo de dívida extinta pela emissão daquele, apropria-se indebitamente do que devia restituir, e se tira proveito da apropriação cobrando novamente juros ilegais sobre o título novo, este crime de usura fica vinculado por conexão ao de apropriação indebita, porque o de usura resultou do de apropriação ou esta foi o meio de realizar também aquele. (46)

O serviço público tem um regime jurídico próprio e uma economia particular. Quando o poder público delega a entidades privadas a sua administração, o serviço continua a manter a sua natureza e a reger-se por normas jurídicas que lhe são próprias, normas adequadas à sua natureza, à sua finalidade, à sua função e à sua economia.

Continuando o serviço a manter o caráter público, embora delegada a sua ad-

ministração a uma corporação privada, a sua tarifa constitui uma taxa em tudo equiparável às taxas com que é remunerada a prestação dos serviços públicos quando administrados diretamente pelo Estado.

O legislador de 1933, procurando reprimir a usura, tratou somente da espécie jurídico-tradicional, comum ou usual do exercício da usura — os empréstimos de dinheiro.

A função da multa moratória é de assegurar a regularidade do serviço público. Ela não é instituída em contemplação ao interesse do concessionário, mas no interesse exclusivo do serviço. O que se tem em vista, instituindo-a, não é acautelar o interesse do concessionário, mas assegurar, pela oportuna arrecadação das taxas, a regularidade e a continuidade do serviço público. (47)

Incide na proibição da lei de usura a cobrança da multa de dez por cento, por parte de empresa fornecedora de electricidade, a consumidor que deixou de efetuar o pagamento no prazo.

Voto vencido do Ministro Laudo de Caramargo: A lei de usura só é aplicável aos contratos de mútuo, aos empréstimos de dinheiro. É lei de exceção, que deve ser aplicada restritamente. As cláusulas insertas nas concessões têm força de verdadeiro regulamento. E a cláusula de multa em contrato de fornecimento de electricidade é cláusula penal, moratória. (48)

Deixa de configurar o delito de usura real o ato de cobrança de taxa de pedágio, quando o concessionário de estrada de rodagem paga o imposto relativo à exploração do serviço decorrente da concessão. (49)

Não pode a justiça comum anular um contrato baseando-se no dispositivo que pune a usura real (Dec.-Lei n.º 869, art. 4.º, b), sem que antes se tenha pronunciado a justiça especial. O dispositivo exige, ao lado do elemento material do lucro, o moral do aproveitamento doloso. (50)

(43) Processo n.º 1.690, no S. T. F., em 2-7-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVII, pág. 774.

(44) Processo n.º 1.126, no T. S. N., a 10-5-40 — *Rev. For.*, vol. LXXXIII, pág. 332.

(45) Processo n.º 1.670, no T. S. N., em 9-5-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVII, pág. 495.

(46) Processo n.º 1.007, no T. S. N., em 19-7-40 — *Rev. For.*, vol. LXXXIV, pág. 442.

(47) Parecer de Francisco Campos, Professor da Universidade do Brasil, em 1943 — *Rev. For.*, vol. XCVIII, pág. 557.

(48) Rec. Extr. n.º 5.197 — Ac. do S. T. F., em 17-11-41 — *Rev. For.*, vol. XCI, pág. 406.

(49) Processo n.º 1.354, no T. S. N., em 18-10-40 — *Rev. For.*, vol. LXXXIV, pág. 714.

(50) Rec. Extr. n.º 3.921, no S. T. F., em 6-10-42 — *Rev. For.*, vol. XCVII, pág. 361.

A elevação de dívida, embora criminosa, escapa à competência do Tribunal de Segurança Nacional quando o fato foi praticado anteriormente ao Dec.-Lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938. (51)

As sentenças do Tribunal de Segurança Nacional fazem coisa julgada, em relação ao juízo cível.

O contrato que contém a cláusula em contravenção à lei de usura ou da economia popular só é nulo na parte em que essa contravenção se verifique. (52)

O fato de a lei atribuir ao Tribunal de Segurança Nacional a competência para conhecer dos processos que versam sobre crimes contra a economia popular, como os de usura, não subtrai à justiça comum a atribuição de resolver sobre as relações patrimoniais que derivam dos contratos em que os mesmos crimes tenham sido praticados. (53)

Extinto o Tribunal de Segurança, nem por isso fica extinta a punibilidade relativamente às condenações por ele impostas. Não se concede *habeas corpus* sob esse fundamento. (54)

6. PROJETOS E PARECERES

REQUERIMENTO N.º 34, DE 1958 (55)

Senhor Presidente:

Considerando que os órgãos da imprensa anunciam negócios de empréstimos aos juros anuais até de 41 por cento, mencionando endereços e nomes dos responsáveis por essa agiotagem,

Requeiro, à douta Mesa, se digne solicitar do eminente Ministro José Maria Alkmin a gentileza de informar se existe ou não um serviço próprio de fiscalização contra a usura.

Sala das Sessões, 26 de fevereiro de 1958.
— Lino de Mattos.

No Expediente da Sessão Ordinária do dia 27/6/58, o Sr. 1.º-Secretário lê e encaminha ao Sr. Lino de Mattos o Aviso n.º 242, do Sr. Ministro da Fazenda, que transcrevemos a seguir:

AVISO N.º 242 (56)

23-6-58

Senhor 1.º-Secretário:

Em atenção ao Ofício n.º 443, de 27 de fevereiro último, relativo ao Requerimento n.º 34, de autoria do Sr. Senador Lino de Mattos, em que solicita informações sobre a existência de um serviço próprio de fiscalização contra a usura, tenho a honra de transmitir a V. Ex.ª a inclusa cópia dos esclarecimentos prestados a respeito

pela Diretoria das Rendas Internas e pela Superintendência da Moeda e do Crédito.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos da minha alta estima e distinta consideração. — José Maria Alkmin.

DIRETORIA DAS RENDAS INTERNAS

Proc. n.º 52.161-58

Parecer A. T. 116-58

Assunto: Pedido de informações sobre fiscalização contra a usura.

Solicita o Sr. Senador Lino de Mattos seja esclarecido se existe no Ministério da Fazenda serviço próprio de fiscalização contra a usura.

2. Cumpre-nos informar que, subordinado a esta Diretoria, não existe nenhum órgão ou serviço que tenha por finalidade a repressão aos crimes e contravenções contra a economia popular.

3. Aliás, pelos termos da lei que define esses crimes (Lei n.º 1.521, de 1951), não foi atribuída a qualquer autoridade a privatividade na sua fiscalização. Pelos seus termos, parece-nos tratar-se de matéria penal, da competência das autoridades policiais.

(51) Processo n.º 1.426, no T. S. N., a 27-2-41 — *Rev. For.*, vol. LXXXVI, pág. 670.

(52) Apelação n.º 19.571, no Tribunal de Apelação de São Paulo, em 10-8-43 — *Rev. For.*, vol. XCVII, pág. 133.

(53) Ap. n.º 2.056, no T. S. N., em 16-11-43 — *Rev. For.*, vol. XCVIII, pág. 655.

(54) H. C. n.º 29.235 — Ac. Un. do S. T. F., em 12-12-45 — *Rev. For.*, vol. CV, pág. 355.

(55) Publicado no DCN — Seção II — de 27-2-58, pág. 188, 3.ª col.

(56) Publicado no DCN — Seção II — de 28-6-58, pág. 1.281, 2.ª col.

4. Com êsses esclarecimentos, propomos a restituição do processo.

A consideração do Senhor Diretor.

D. R. I. em ... de de 195... —
(a) **Walter Norberto Klein** — Agenor
Affonso Rebello, Assistentes Técnicos.

De acórdo.

A consideração da Superior Autoridade,
por intermédio da Diretoria-Geral.

D. R. I., 30 de 4 de 1958. — (a) **Orlando B. Vilela**, Diretor.

SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO

Of. IGB n.º 58-79

Rio de Janeiro, 27 de maio de 1958.

Senhor Ministro:

1. Apraz-nos devolver a êsse Ministério o incluso processo SC 2.161-58 (SMC ... 443-58), referente ao Requerimento n.º 34, de 1958, do Sr. Senador Lino de Mattos, consultando se existe ou não serviço próprio de fiscalização contra a usura.

2. A propósito, cumpre-nos informar V. Ex.^a de que, no exercício específico da missão de órgão controlador do Mercado Monetário Nacional, nossa ação fiscalizadora se restringe ao comércio regular de crédito (letras g e h do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945).

3. Assim, fora dos estabelecimentos bancários e das sociedades de crédito, financiamento ou investimento, quer-nos parecer — como à Diretoria das Rendas Internas — que os delitos de usura devem ser mesmo reprimidos pelas autoridades policiais, com os poderes que lhes confere a Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951.

Valemo-nos da oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos de nossa alta estima e distinta consideração.

jj-Anexo: Proc. SC 52.161-58 — SMC... 443-58 — Superintendência da Moeda e do Crédito — (a) **J. J. Cardozo de Mello Netto**, Diretor Executivo.

Ao Requerente.

PROJETO N.º 577, DE 1963 (57)

Fixa as taxas de juros para as operações imobiliárias entre as Instituições de Previdência Social e seus segurados.

(Do Sr. Adylio Viana)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Legislação Social e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — No cumprimento da assistência financeira de que tratam o artigo 35 e seu parágrafo único, da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, os Institutos de Aposentadoria e Pensões financiarão a construção e a aquisição de moradias para os seus segurados, sob as seguintes taxas de juros, ao ano:

- a) até 100 (cem) vezes o salário-mínimo de maior valor vigente no País, 6% (seis por cento);
- b) mais de 100 (cem) e até 150 (cento e cinquenta) vezes o referido salário-mínimo, 7% (sete por cento);
- c) mais de 150 (cento e cinquenta) até 200 (duzentas) vezes o já citado salário-mínimo, 8% (oito por cento);
- d) mais de 200 (duzentas) e até 250 (duzentas e cinquenta) vezes o mencionado salário-mínimo, 9% (nove por cento);
- e) mais de 250 (duzentas e cinquenta) e até 300 (trezentas) vezes o aludido salário-mínimo, 10% (dez por cento).
- f) mais de 300 (trezentas) vezes o aludido salário-mínimo, 12% (doze por cento).

Art. 2.º — Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

(57) Publicado no Supl. ao DCN — Seção II — de 27-6-63, à pág. 8, 1.ª col. Foi anexado ao Proj. n.º 2.006-64, que deu origem à Lei n.º 4.380, de 21-8-64, que "Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação, e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, e dá outras providências". (D. O. de 11-9-64).

Justificação

Não correspondem mais à realidade as fixações até agora feitas de taxas de juros, por ato do Ministério do Trabalho, pois, em cruzeiros, dentro em pouco, estarão completamente desatualizadas, face ao aviltamento da nossa moeda.

Dando-lhes correspondência ao salário-mínimo de maior valor vigente no País — e nos limites estabelecidos no projeto acima —, acreditamos que o problema fica satisfatoriamente resolvido, de maneira definitiva.

Plenário, junho de 1963. — **Adylio Viana**

PROJETO N.º 820, DE 1963 (58)

Altera a redação dos artigos 1.062, 1.063 e 1.262 do Código Civil Brasileiro (Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916), e dá outras providências.

(Do Sr. Henrique Turner)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Os artigos 1.062, 1.063 e 1.262 do Código Civil Brasileiro (Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1.062 — A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de doze por cento ao ano.

Art. 1.063 — Serão também de doze por cento ao ano os juros devidos por força de lei ou quando as partes os convençionarem sem taxa estipulada.”

“Art. 1.262 — É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo do dinheiro ou outras coisas fungíveis. Esses juros podem ser fixados em porcentagem igual ou abaixo à da taxa legal (artigo 1.062), com ou sem capitalização.”

Art. 2.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 7 de agosto de 1963.
— **Henrique Turner.**

Justificação

Cuida o presente projeto, calcado em sugestão que me foi encaminhada pela Associação dos Advogados de São Paulo, de atualizar a taxa de juros moratórios, prevista no Código Civil Brasileiro.

Com a atenção que o caso merece e a consideração que tenho pela entidade que se dignou tornar-me porta-voz de sua deliberação, estudei as razões que levaram aquela Associação a pleitear a apresentação deste projeto, o qual visa a alterar a redação dos artigos do Código Civil que dispõem sobre a taxa legal de juros moratórios.

Na realidade, a taxa legal de juros moratórios, fixada atualmente em 6% a. a., não representa, nos dias de hoje, justo apenamento para o devedor relapso.

A chamada “Lei da Usura” — Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933 — já, em seu artigo 1.º, permite a estipulação, em quaisquer contratos, de taxas iguais ao dobro da taxa legal vigente, ou seja, o dobro de 6% a. a.

Verifica-se, assim, que desde 1933, época em que nossa moeda não padecia, ainda, dos males que hoje a afligem, já não se entendia como exagerada remuneração ao capital à taxa de 12% a. a. Que se dizer, então, nos dias de hoje?

Pela legislação atual, concede-se ao devedor relapso um favor enorme, qual seja o de pagar, apenas, juros moratórios de 6% a. a. É pois, uma vantagem que a lei outorga ao devedor inadimplente, uma vez que, normalmente, a fim de obter qualquer empréstimo, teria êle que pagar ao credor ou prestador a taxa de 12% a.a.

Das razões que me foram apresentadas pela Associação dos Advogados, justificando a necessidade da apresentação deste projeto, cumpre ressaltar o trecho em que diz que “os juros moratórios, fundados na necessidade de se impor ao devedor uma punição que tenha propósito intimidativo e corretivo, há de se lastrear na realidade atual, operando efetivamente como meio apto de compêlir o obrigado inadimplente a melhor se comportar”.

As alterações propostas neste projeto objetivam amparar e acautelar os credores legítimos, atualmente prejudicados pela mora do devedor, ao qual interessa usar de recursos protelatórios que lhe concedam iníquo pagamento de juros legais, hoje fixados em apenas 6%.

Pela redação ora oferecida aos artigos 1.062 e 1.063 do nosso Código Civil, aquela taxa de juros passará a ser de 12% a. a.

Entendi necessários, outrossim, em virtude da alteração proposta àqueles artigos, alterar também a redação do artigo 1.226 daquele Código, uma vez que não se pode-

(58) Publicado no DCN — Seção I — de 21-8-63, pág. 5.624, 1.ª col. Acha-se na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

rá, aprovada que seja a elevação da taxa legal a 12% a. a., permitir-se a fixação de taxas superiores à legal.

Estas as razões que me levam à apresentação do presente Projeto.

Henrique Turner.

LEGISLAÇÃO CITADA

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

Art. 1.062 — A taxa dos juros moratórios, quando não convencionada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano.

Art. 1.063 — Serão também de seis por cento ao ano os juros devidos por força de lei, ou quando as partes os convençionarem sem taxa estipulada.

Art. 1.262 — É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis.

Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização.

PROJETO N.º 1.424, DE 1963 (59)

Declara livres as convenções sobre juros compensatórios celebrados por instituições bancárias oficiais e fixa regras para contagem de juros de mora e a aplicação de penas convencionais.

(Do Sr. Guerreiro Ramos)

(As Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — São livres as convenções sobre juros compensatórios que, a partir da publicação desta Lei, forem celebradas por instituições bancárias oficiais.

§ 1.º — Quando não convençionados, os juros serão contados na base de 12% (doze por cento) ao ano, incidindo sobre todas as obrigações em mora.

§ 2.º — Quando estabelecidos contratualmente juros compensatórios, os moratórios não poderão ultrapassar a taxa referida no parágrafo primeiro, que incidirá sobre a importância efetivamente em mora.

§ 3.º — Nas ações judiciais em que couber a condenação em juros de mora desde a citação inicial ou desde o trânsito em julgado da sentença, o cálculo será feito de acordo com a taxa mencionada no parágrafo primeiro.

Art. 2.º — As penas convencionais, em contratos de qualquer natureza, não poderão exceder o valor da obrigação principal.

§ 1.º — As penas convencionais reputam-se constituídas para indenizar a parte adimplente por honorários de advogado, custas, despesas e lucros cessantes.

§ 2.º — As penas convencionais, no entanto, não extinem a parte inadimplente da responsabilidade por perdas e danos, se demonstrado em ação própria que a lesão ultrapassa o valor estipulado contratualmente como indenização.

§ 3.º — Em qualquer hipótese, a pena convencional somente poderá ser cobrada se, interpelada judicialmente, a parte inadimplente não der cumprimento à obrigação que lhe couber.

Art. 3.º — É proibida a contagem de juros sobre juros, ressalvada a hipótese de incidência de juros moratórios sobre prestação que inclua juros compensatórios vencidos.

Art. 4.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Em vários pronunciamentos na tribuna desta Câmara, tendo sustentado a tese de que o Brasil já se encontra em "novo período" de sua história econômica. Uma das características desse "novo período" é o aparecimento de um capital financeiro nacional. Em tais condições, dadas as peculiaridades da formação de nosso capitalismo, é necessário habilitar o Estado, mediante algumas inovações institucionais, a ajustar-se às exigências que o desenvolvimento lhe impõe nos dias correntes.

O presente projeto, como o projeto que anteriormente apresentei nesta Casa (n.º 933-63, que dispõe sobre o processamento e averbação de patentes de invenção), inspira-se realisticamente nos fatos inéditos que ora se verificam em nossa realidade econômica e financeira.

A vigente legislação sobre taxa de juros, correspondendo a um período já ultrapassado, já constitui, em muitos pontos, obstáculo ao progresso. Limitando a taxa de juros ao teto de 12%, está impedindo que funcionem as instituições bancárias oficiais de maneira consentânea com a preservação de sua solvência e com os interesses da coletividade dos contribuintes, notadamente no que diz respeito às operações de que estatutariamente está encarre-

(59) Publicado no DCN — Seção I — de 4-12-63, à pág. 9.517, 2.ª col. Acha-se na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

gado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

No sentido de obviar esta situação, foi elaborado o presente projeto, do qual podem ser salientados dois importantes objetivos: 1.º) o de evitar a redução dos saldos operacionais dos bancos do Estado; 2.º) o de permitir a organização do capital financeiro do Estado, assegurando-lhe meios de captar recursos para os empreendimentos de interesse público, pagando pelo capital o preço do mercado.

O projeto declara livres as convenções sobre juros compensatórios celebrados por instituições bancárias oficiais. Esta é medida indispensável. O custo do dinheiro, por força da elevada inflação dos últimos anos, para essas instituições, não mais pode ser coberto pela taxa habitual de 12%, principalmente quando se trata de operações de médio e longo prazo. Assim, por exemplo, embora o BNDE adote em seus contratos a taxa máxima de 12% ao ano permitida pela lei e lhe acresça outras taxas complementares (1% sobre o total do financiamento para despesas com análise de projetos, 1/2% ao semestre para despesas com fiscalização na implantação dos projetos durante o prazo de carência e, mais, no período que se segue, de amortização da dívida, a taxa de 1/4% ao semestre sobre o saldo devedor) a despeito disso, o que o BNDE cobra aos seus mutuários é importância muito abaixo da taxa de inflação, cerca de três ou quatro vezes menor do que se cobra no mercado. No mercado de letras de câmbio, a taxa de juros em vigor é atualmente da ordem de 35%. É lícito, pois, afirmar que, operando nos limites legais em vigor, nossas instituições bancárias oficiais, à guisa de financiamentos, vêm fazendo doações às empresas beneficiadas. Essa prática evidentemente não democratiza o crédito, antes pode estimular a patronagem política e o enriquecimento de pessoas e grupos privilegiados.

Vale ressaltar outro aspecto relevante do projeto. Contribui ele para que o Poder Público possa captar recursos não-inflacionários, a fim de ocorrer às exigências do desenvolvimento econômico e social. Há hoje setores retardatários de nossa economia (o dos serviços de utilidade pública, água, luz, esgotos, telefone e setores básicos, como os de energia elétrica, transporte, siderurgia, armazéns e silos) onde a iniciativa oficial tem muito a empreender, desde que adequadamente provida de recursos. Na fase a que vem de atingir o

sistema nacional de programação econômica, o problema dos recursos assume caráter primordial. O projeto não está alheio a essa circunstância, bem como ao imperativo de preparar o País para a programação do seu desenvolvimento sem ajuda externa. Para tanto, uma das providências é propiciar ao Estado meios de captar capitais no mercado, remunerando os seus ofertantes particulares às taxas nominais de juros requeridas pelas condições atuais da elevada inflação brasileira. A liberação de que trata o projeto assegura ao Poder Público plasticidade suficiente para regular a remuneração dos capitais a serem captados no mercado segundo regras de economicidade, e abre o caminho para provável adoção de escala móvel de juros pelas instituições bancárias oficiais.

Finalmente, convém observar que o projeto formula alguns preceitos cautelatórios no tocante à aplicação de penas convencionais e à contagem de juros moratórios. Ademais, estabelece que, quando não convenionados, os juros serão cobrados na base de 12% ao ano, incidindo sobre todas as obrigações em mora.

Sala das Sessões, em 25 de novembro de 1963. — **Guerreiro Ramos**, Deputado Federal.

PROJETO N.º 4.055, DE 1962 (60)

Dispõe sobre taxas de juros e contém outras providências.

(Dos Srs. Pedro Aleixo e Aurélio Vianna)

(As Comissões de Constituição e Justiça e de Economia)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — A taxa de juros não poderá nunca ser superior a 12% (doze por cento) ao ano, seja qual for a natureza do contrato, do empréstimo ou da transação.

Art. 2.º — A título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de despesas, compensação por abertura de créditos ou indenização de qualquer outra espécie, não poderá ser cobrada direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, pelo credor, taxa excedente de 10% (dez por cento) sobre o valor dos juros devidos, em relação à operação feita.

Art. 3.º — Sem prejuízo das sanções penais que no caso couberem, tudo quanto for pago além do estipulado nos artigos anteriores poderá ser reclamado em ação de repetição do indébito, durante o prazo de

(60) Publicado no DCN — Seção I — de 5-4-62, pág. 1.310, 1.ª col.

dez anos, a contar da data do pagamento indevido.

Parágrafo único — Na sentença que julgar procedente a ação de repetição de indébito, será sempre o réu condenado ao pagamento em dôbro das custas do processo e ao pagamento de honorários do advogado do autor.

Art. 4.º — Para os efeitos do disposto na presente Lei, fica revogado o art. 965, do Código Civil.

Art. 5.º — Continuam em vigor os dispositivos vigentes do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, e demais disposições legais que não forem modificadas pelos artigos anteriores.

Art. 6.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 4 de abril de 1962. — Pedro Aleixo — Aurélio Vianna.

Justificação

Tem sido entendido que é necessária uma reforma do sistema bancário, para que se possa dar cumprimento fiel ao princípio constitucional que faz da usura, em tôdas as suas modalidades, até mesmo um ilícito penal (art. 154, da Constituição Federal).

Em anteprojeto elaborado pelo Sr. Corrêa de Castro, Ministro da Fazenda do Governo Eurico Gaspar Dutra, e dado à publicidade em 26 de novembro de 1946, atribuía-se a um Banco Central o poder de fixar as taxas de juros dos depósitos, dos descontos, dos empréstimos, das letras hipotecárias e das operações cambiais, reduzindo ou elevando as referidas taxas, de acôrdo com a necessidade da situação econômica. Tínhamos, então, como entendemos que até agora temos, em plena vigência, o Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, que veda que se estipulem, em quaisquer contratos, taxas superiores ao dôbro da taxa legal de juros.

Constitui crime contra a economia popular a usura pecuniária, assim se considerando cobrar juros, comissões ou descontos percentuais, sobre dívidas em dinheiro, superiores à taxa permitida por lei (art. 1.º, art. 4.º, letra a, da Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951).

É vedado, a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas pelo Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933.

Em debates recentes, o nobre Sr. Tancredo Neves, Primeiro-Ministro, quando falava na sessão de 23 de março último, perante a Câmara dos Deputados, afirmou: "A lei de usura está sendo flagrantemente lesada, mas, infelizmente, não encontramos, dentro do sistema legal do Brasil, co-

mo pôr termo a êsse abuso, a não ser com nova legislação que venha, realmente, dar a êste País uma lei bancária compatível com as nossas condições de vida."

Mais não se precisaria dizer para justificar o projeto ora oferecido.

Certos, porém, de que não procedem as dívidas com que se vem procurando explicar abusos do poder econômico, especialmente no setor de empréstimos de dinheiro, faremos sobre o assunto adequadas considerações, por ocasião do debate do projeto.

LEGISLAÇÃO CITADA

CÓDIGO CIVIL

Art. 965 — Ao que voluntariamente pagou o indevido incumbe a prova de tê-lo feito por erro.

DECRETO N.º 22.626, DE 7 DE ABRIL DE 1933

Art. 1.º — É vedado, e será punido nos termos desta Lei, estipular, em quaisquer contratos, taxas de juros superiores ao dôbro da taxa legal (Código Civil, art. 1.062).

Art. 2.º — É vedado, a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas por esta Lei.

DECRETO N.º 113, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1939

Art. 1.º — É vedado às Casas de Empréstimo sob penhor cobrar juros superiores à taxa de 12% ao ano, ou comissão ou desconto, fixo ou percentual, sobre a quantia mutuada, além daquela taxa.

Votação, em discussão única (61), do Projeto n.º 4.055-B, de 1962 (dispõe sobre taxas de juros e contém outras providências), tendo pareceres: da Comissão de Constituição e Justiça, favorável e pela constitucionalidade; e, da Comissão de Economia, com emenda. Pareceres sobre emendas de Plenário: da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade das de números 1 — 2 — 3 — 7 e 9; pela rejeição das de números 4 — 5 — 6 — 10 — 11 e 12; considerando prejudicada a 1.ª parte da Emenda n.º 8, e pela inconstitucionalidade da 2.ª parte da mesma emenda; da Comissão de Economia, contrário às Emendas n.ºs 1 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10 — 11 e 12; favorável à Subemenda n.º 2 (Plenário); e, da Comissão de Finanças, pela rejeição das de números 1 — 2 — 3 — 4 — 5 — 8 — 9 — 10 e 12; pela aprovação das de números 6 e 7 e subemenda a de Economia, bem

(61) Publicado no D.C.N. — Seção I — de 25-5-62, pág. 17 (Supl.).

como favorável às subemendas à Emenda n.º 11 (Plenário) e ao parágrafo único do art. 3.º do projeto. — Autor: Sr. Pedro Aleixo. — Relatores: Srs. Barbosa Lima Sobrinho — Ney da Rocha e Broca Filho.

O SR. PRESIDENTE:

A Comissão de Economia, opinando a respeito, ofereceu a seguinte

EMENDA

“Art. — Serão aplicados nas áreas abrangidas pela SPVEA e a SUDENE os depósitos bancários nelas efetuados.

§ 1.º — Dentro dessas áreas terão preferência os Estados ou Territórios onde se efetuarem os depósitos.

§ 2.º — O disposto neste artigo vigorará pelo prazo de dez anos.

§ 3.º — A transgressão dos dispositivos deste artigo importará cassação da carta-patente da agência bancária responsável.”

O SR. PRESIDENTE:

Ao projeto, quando em discussão, foram apresentadas as seguintes

EMENDAS

N.º 1

No art. 2.º, onde se diz:

“... 10% (dez por cento) ...”

Diga-se:

“... cinquenta por cento (50%) ...”

N.º 2

Substitua-se o art. 2.º, pelo seguinte:

“Art. 2.º — A SUMOC fixará periodicamente o quantum que poderá ser cobrado pelo credor, a título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de despesas, compensação por aberturas de créditos ou indenização de qualquer espécie, direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, não podendo esse quantum exceder de 50% dos juros devidos.”

N.º 3

Substituir o art. 2.º pelo seguinte:

“Art. 2.º — A título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de

despesas, compensação por abertura de créditos, ou indenização de qualquer espécie, não poderá ser cobrada pelo credor, direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, taxa superior à percentagem-limite que, aplicada às disponibilidades efetivas que decorrem do encaixe técnico e dos recolhimentos à Superintendência da Moeda e do Crédito, tendo em conta eventuais juros destes últimos, conduz à taxa global de 6% (seis por cento) ao ano.”

N.º 4

Suprima-se o parágrafo único do art. 3.º.

N.º 5

Suprimir o parágrafo único do art. 3.º.

N.º 6

Suprimir o art. 4.º.

N.º 7

Incluir, onde couber, o seguinte artigo:

“Art. — A partir da vigência da presente Lei, os recolhimentos dos bancos no Banco do Brasil, à disposição da Superintendência da Moeda e do Crédito, quando efetuados em espécie, passarão a render juros calculados à taxa de 6% (seis por cento) ao ano, e pagos semestralmente.”

N.º 8

Elevar para 50% (cinquenta por cento) a taxa sobre o valor dos juros devidos, constante do corpo do art. 2.º, bem como acrescentar a este o seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único — Se alterações conjunturais justificarem, a taxa prevista neste artigo poderá ser modificada pelo Conselho de Ministros, por proposta do Ministro da Fazenda, fundamentada pela Superintendência da Moeda e do Crédito.”

N.º 9

Onde couber, incluir o seguinte artigo:

“Art. — Ficam os bancos autorizados a operar com carteiras de financiamentos e investimentos, dentro dos princípios da Portaria n.º 309, da Superintendência da Moeda e do Crédito, desde que tais carteiras possuam capital próprio, recursos, escrita e caixa independentes.”

N.º 10

Incluir, onde couber, o seguinte artigo:

“Art. — Fica a Superintendência da Moeda e do Crédito autorizada a fixar,

de acôrdo com as conveniências locais e ouvidos os órgãos de Classe, um horário único e uniforme de serviço externo para cada praça, que não poderá exceder de cinco (5) horas corridas.

§ 1.º — A adoção dêsse horário uniforme é obrigatória para todos os bancos e outros estabelecimentos de crédito, inclusive as Caixas Económicas.

§ 2.º — Excetuam-se, apenas, as agências especiais instaladas em exposições, estações de transportes e em recintos fechados ao uso geral, bem como as dependências das Caixas Económicas dedicadas exclusivamente a operações de penhóres.”

N.º 11

Acrescente-se onde convier:

“Art. — Não excederão, por igual, de 6% (seis por cento) a percentagem exigível por parte das Caixas Económicas ou quaisquer estabelecimentos bancários ou entidades financiadoras de construção de edificios destinados à habitação, a título de fiscalização das obras respectivas.”

N.º 12

Acrescente-se o seguinte artigo:

“Art. — As notas promissórias e títulos assemelhados, descontados por particulares ou empresas que não de crédito, só terão valor se registrados, até 10 (dez) dias após a sua emissão, no Officio do Registro de Imóveis que tenha jurisdição sobre a residência ou sede do credor.

§ 1.º — A SUMOC, dentro de 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei, regulamentará êsse registro, estabelecendo, inclusive, os emolumentos a serem cobrados.

§ 2.º — Na ocasião do registro, o Officio do Registro de Imóveis cobrará ao credor o impôsto de renda devido e uma taxa de 5% sobre o valor do título.

§ 3.º — A arrecadação de 5% constituirá o Fundo de Reparalhamento Municipal, a ser aplicado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Económico e destinado ao financiamento da aquisição de máquinas rodoviárias pelos Municípios brasileiros.”

O SR. PRESIDENTE:

A Comissão de Constituição e Justiça, examinando as emendas apresentadas ao Projeto n.º 4.055-62, opinou unânimemente, e de acôrdo com o parecer do Relator,

pela constitucionalidade das de n.º 1 — 2 — 3 — 7 e 9; pela rejeição das de n.º 4 — 5 — 6 — 10 — 11 e 12; considerando prejudicada a 1.ª parte da Emenda n.º 8, e pela inconstitucionalidade da 2.ª parte da mesma emenda.

O SR. PRESIDENTE:

A Comissão de Economia, apreciando o parecer verbal do Relator, Deputado Munhoz da Rocha, às emendas de Plenário ao Projeto n.º 4.055-62, que “Dispõe sobre taxas de juros e contém outras providências”, resolveu:

a) opinar contrariamente às Emendas números 1 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10 — 11 e 12;

b) opinar favoravelmente, contra os votos dos Srs. Neiva Moreira e Jacob Frantz, à subemenda de autoria do Sr. Daniel Faraço, à Emenda n.º 2, de Plenário, redigida nos seguintes termos:

“Redija-se, como segue, o art. 2.º:

“Art. 2.º — A título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de despesas, compensação por abertura de créditos ou indenização de qualquer espécie, não poderá ser cobrada, direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, pelos estabelecimentos de crédito, taxa excedente dos limites que, nunca superiores a 50% dos juros devidos, serão periodicamente fixados por decreto do Poder Executivo, ouvido o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, e tendo em vista o custo real médio dos recursos utilizados.”

c) opinar contrariamente à emenda ao art. 2.º do projeto, de autoria do Relator, com subemenda apresentada pelo Sr. Alde Sampaio.

O SR. PRESIDENTE:

A Comissão de Finanças, examinando as emendas de Plenário, oferecidas ao Projeto n.º 4.055-A-62, opina:

a) pela rejeição das Emendas n.º 1 — 2 — 3 — 4 — 5 — 8 — 9 — 10 e 12;

b) pela aprovação das Emendas n.º 6 e 7 e subemenda da Comissão de Economia; e

c) pela aprovação das seguintes subemendas à Emenda n.º 11 (de redação) e parágrafo único do art. 3.º.

Subemendas aprovadas pela Comissão de Finanças

I

Ao parágrafo único do art. 3.º

Redija-se assim:

"Parágrafo único — Na sentença que julgar procedente, comprovado o dolo, a ação de repetição de indébito, será sempre o réu condenado ao pagamento em dôbro das custas do processo e ao pagamento de honorários do advogado do autor."

II

A Emenda n.º 11

Dê-se a seguinte redação:

"Art. — Não excederão, por igual, de 6% (seis por cento), a título de fiscalização das obras respectivas, a percentagem exigível por parte das Caixas."

O SR. PRESIDENTE:

Vou submeter a votos a emenda da Comissão de Economia.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Sr. Presidente, peço a palavra, para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE:

Tem a palavra o nobre Deputado.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, a emenda apresentada pela Comissão de Economia, que determina sejam aplicadas nas regiões onde coletados os depósitos de determinadas importâncias correspondentes aos depósitos efetuados, constitui, efetivamente, limitação ao desenvolvimento da política de crédito em regiões mais favorecidas à custa de recursos obtidos pela poupança das regiões menos favorecidas.

Nestas condições, considero que merece aprovação a emenda apresentada. **(Muito bem!)**

O SR. PRESIDENTE:

Os Srs. que aprovam a emenda queiram ficar como estão. **(Pausa.)**

Aprovada.

Em votação o grupo de Emendas de n.ºs 4 — 10 e 12, com pareceres contrários de tôdas as Comissões.

Rejeitadas.

O SR. PRESIDENTE:

Em votação a Emenda n.º 1, com pareceres divergentes.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Sr. Presidente, peço a palavra, para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE:

Tem a palavra o nobre Deputado.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, a Emenda n.º 1, que consta do avulso, declara:

"Onde se diz: 10%,

diga-se: 50%."

Tenho a impressão de que ela foi rejeitada, porque não recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça. **(Muito bem! Muito bem!)**

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

A Emenda n.º 1 consta do esquema com nota de parecer favorável. Vamos verificar, porém, tendo em vista a observação de V. Ex.ª.

O SR. PEDRO ALEIXO:

A Comissão de Constituição e Justiça deu parecer favorável pela sua constitucionalidade, apenas deixando que, quanto ao mérito, fôsse apreciada nas demais comissões, e estas deram parecer contrário.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Efetivamente, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça é pela constitucionalidade. Quanto ao mérito, não há parecer desse órgão técnico, mas das Comissões de Finanças e de Economia, contrário.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Então está rejeitada.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Não anunciada, vai ser votada separadamente, em vista do parecer favorável pela constitucionalidade.

O SR. URIEL ALVIM:

Peço a palavra, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Tem a palavra o nobre Deputado Uriel Alvim, para encaminhar a votação.

O SR. URIEL ALVIM:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, o projeto do nobre Deputado Pedro Aleixo mereceu, por

parte da Comissão Especial e por parte das Comissões técnicas, a melhor acolhida. Entretanto, para a sua adoção por esta Casa, é preciso que o Plenário atenda a pequenos detalhes contidos em emendas, cujo destaque foi solicitado a esta Presidência.

Entre estas emendas, Sr. Presidente, ressalta a de n.º 1, ora colocada em discussão por V. Ex.ª. Esta emenda fixa em 50% os juros mensais de 1% sobre as despesas que os estabelecimentos bancários poderão exigir dos seus tomadores. A matéria foi apreciada apressadamente, em vista do regime de urgência imposto a esse projeto, e não possibilitou que a Comissão de Finanças atentasse devidamente para a gravidade do texto contido no projeto inicial do Deputado Pedro Aleixo.

Esta Casa sabe, Sr. Presidente, que o custo de vida e a depreciação da nossa moeda, de acordo com estudos levados a efeito pela Fundação Getúlio Vargas, atinge normalmente a 40% ao ano. Não é possível, pois, que, se o nosso dinheiro, se a moeda circulante é depreciada em 40% ao ano, qualquer estabelecimento de crédito cobre 0,1% de juros mensalmente, para a tomada do dinheiro nos seus guichets.

Por assim entender, verificamos que o custo do dinheiro, para a Caixa Econômica Federal, é atualmente da ordem de 20% ao ano, o que corresponde a quase 2% ao mês. O próprio Banco do Brasil, que mandou um dos seus diretores manter contactos com as Comissões técnicas desta Casa, informa que grande parte do dinheiro daquele estabelecimento de crédito oficial é sem juros, e o numerário que faz jus à participação de juros é mínimo; esclarece ainda esse estabelecimento bancário de natureza oficial que o custo do dinheiro, para ele, é da ordem de 1% ao mês, e que, portanto, a taxa fixada no projeto Pedro Aleixo não virá atender às suas mínimas necessidades de custeio de pessoal e de material.

Por assim entender, Sr. Presidente, venho solicitar a este douto Plenário a devida atenção para a Emenda número 1, que fixa em 50% os juros de 1% sobre a taxa permitida para essas despesas. Estou persuadido de que esse percentual de 50% sobre 1% virá possibilitar o atendimento à pretensão contida no Projeto Pedro Aleixo, e conciliá-la com o interesse dos estabelecimentos bancários.

Era o que tinha a dizer a respeito, Sr. Presidente. (Muito bem!)

O SR. PEDRO ALEIXO:

Peço a palavra, Sr. Presidente, para encaminhar a matéria.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Com a palavra, para encaminhar a votação, o nobre Deputado Pedro Aleixo.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, as razões dadas pelo nobre Deputado Uriel Alvim a propósito da matéria já foram devidamente apreciadas por ocasião da justificação que produzi na discussão do projeto ora em votação. Em última análise, Sr. Presidente, o que se pretende é modificar a própria legislação em vigor, implicitamente estabelecendo que os juros, ao invés de ter uma taxa, que é a legal, de 12% ao ano, sejam elevados à taxa de 18% ao ano.

Ora, Senhor Presidente, nos termos da lei em vigor — e que o nobre Primeiro-Ministro declarou estar sendo flagrantemente violada, pelo que se fazia necessária uma nova legislação — nenhuma comissão pode ser cobrada por qualquer mutuante, seja estabelecimento bancário oficial ou particular. Apesar disso, a SUMOC tem tolerado que taxas se cobrem tão elevadas que costumam representar o dobro do juro legal estabelecido.

Admitida a emenda em relação à qual foi apenas dado parecer sobre a constitucionalidade, mas contra a qual se pronunciaram as doudas Comissões de Finanças e de Economia, teríamos, Sr. Presidente, a seguinte conclusão: tentando estabelecer limites à mais desenfreada usura, a Câmara dos Deputados estaria, na verdade, oficializando a usura até certos limites. É preciso que se diga que nós devemos legislar para que os emprestadores de dinheiro se submetam às contingências da lei, e não, Sr. Presidente, fazer as leis em favor dos emprestadores do dinheiro. Por esta razão, pleiteio da Câmara dos Deputados que fique solidária com os pareceres contrários das Comissões de Finanças e da própria Comissão de Economia, e que, assim, recuse a emenda em favor da qual se pronunciou o nobre Deputado Uriel Alvim. (Muito bem.)

O SR. NEIVA MOREIRA:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, na Comissão de Economia já expusemos nosso ponto de vista contrário à emenda que elevava para 50 por cento o teto permissível para as despesas sobre juros bancários. Naquela votação, eminentes colegas sustentaram que o teto previsto no Projeto Pedro

Aleixo não cobriria as despesas reais com o custo do dinheiro e elevavam, assim, esse teto para 50 por cento, o que me parece também arbitrário, porquanto não houve estudos. Se não houve estudos para permitir que se recusasse o teto de 10 por cento, igualmente não houve para fixá-lo em 50 por cento. Assim, parece-me conduta mais justa da Câmara dos Deputados a de manter o projeto como estava, recusando assim a emenda aprovada pela Comissão de Economia, tanto mais que, nesta questão de avaliação de custo, temos de examinar até que ponto os fatores que compõem esse custo podem ser aceitos como justos e corretos. Todos sabemos que, embora muitos elementos da classe dos banqueiros em nosso País levem vida modesta e discreta, outros, no entanto, não a levam, e geralmente as despesas da Diretoria da empresa são computadas no custo do dinheiro que está pressionando, assim, os juros, ao qual alude a emenda aprovada pela Comissão de Economia. Dêste modo, o apêlo à Câmara é para que mantenha o projeto, porque ele, como está, é de certo modo um fator que vai compêlir o sistema bancário a realmente operar em termos de interesse coletivo, e não apenas de interesse dos banqueiros. **(Muito bem!)**

O SR. PRESIDENTE:

Os Srs. que aprovam a Emenda n.º 1 queiram ficar como estão. **(Pausa.)**

Rejeitada.

Em votação a Emenda n.º 2 e subemenda.

O SR. MUNHOZ DA ROCHA:

Senhor Presidente, peço a palavra, para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE:

Tem a palavra o nobre Deputado.

O SR. MUNHOZ DA ROCHA:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, esta subemenda da Comissão de Economia é de autoria do nobre Deputado Daniel Faraco e foi vitoriosa no seio da Comissão, motivo pelo qual fui novamente designado relator. Baseia-se ela essencialmente na minha emenda anteriormente rejeitada pela Comissão de Economia e se fundamenta a sua redação no art. 2º do projeto do nobre Deputado Pedro Aleixo. Apenas atribui, já não mais à SUMOC, mas ao Poder Executivo e, portanto, ao Conselho de Ministros, a faculdade de consultar a SUMOC e estabelecer o quantum que poderá ser votado pelos credores a vários títulos de comissão e de despesas. Um montante será fixado de acôrdo com o custo do dinheiro de

vários bancos, o custo médio, e fixa o máximo de 50 por cento dos juros.

Achamos, Senhor Presidente, que essa é uma modalidade que possibilitará à lei, de fato, uma execução perfeita. De acôrdo com o custo do dinheiro aos bancos, com os juros estabelecidos de 13,2%, conforme determina o projeto inicial do Sr. Pedro Aleixo, a impossibilidade de execução da lei originaria a mesma burla que se verifica com a legislação atual, que veda, a qualquer título, sejam cobrados juros superiores a 12% ao ano.

Apenas, Sr. Presidente, quero dar ao Governo e, portanto, à SUMOC, que é o órgão responsável pela política financeira do Governo, essa competência de fixar o montante.

Achamos, pois, que a lei, assim, será executada honesta e sinceramente. Não devemos votar diploma legal com a certeza antecipada de que seria burlado.

Acredito nas intenções do nobre Deputado Pedro Aleixo, que, versando este assunto, chamou para ele toda a atenção da Câmara, mas acredito também que, votada a matéria nas condições em que foi preliminarmente proposta, a nova lei terá a mesma força, para ser executada, que a lei atual, isto é, a burla vai imperar, uma vez que os juros permitidos são inferiores ao custo do dinheiro para a maioria dos estabelecimentos bancários.

É esta a nossa opinião, Senhor Presidente, a opinião da Comissão de Economia, para dar de fato à lei as possibilidades de ser ela rigorosamente executada.

Era o que tinha a dizer. **(Muito bem! muito bem!)**

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, as preocupações dos ilustres membros da Comissão de Economia, com a possibilidade da perfeita e exata execução da lei que está sendo votada, são também minhas.

Atualmente, sabemos, somente valendo-se de artificios e de expedientes é que se descumpre o princípio constante do art. 2º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933: "É vedado, a pretexto de comissão, receber taxas maiores do que as permitidas por esta Lei."

Apesar do princípio anunciado, apesar do texto cabal e peremptório do artigo que acabo de citar, sabemos — e disso tenho na minha pasta centenas de documentos — que alguns estabelecimentos bancários, à guisa de taxa, estão cobrando dois e até

três e quatro por cento ao mês. Ora, Sr. Presidente, o que dispõe o projeto é melhor do que aquilo que consta na lei em vigor, porque, honestamente — e as leis têm endereço sobretudo aos homens honestos, aos cidadãos de bem —, ninguém poderá cobrar a taxa acima de 12 por cento ao ano. Permitimos que, a título de comissão, se possa cobrar uma taxa de 10 por cento sobre o valor dos juros devidos, em relação à operação feita. Portanto, confrontada a legislação em vigor, embora flagrantemente violada, com o texto do art. 2.º do projeto, verifica-se que, ao redigi-lo, tive eu as mesmas preocupações que a douta Comissão de Economia. Sucede, no entanto, que, ao invés de fixar em 10 por cento, a douta Comissão de Economia fixou em 50 por cento, estabelecendo que, periodicamente, por decreto do Poder Executivo, ouvido o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, e tendo em vista o custo real médio dos recursos utilizados, seja autorizada a cobrança da taxa, além dos juros de 12 por cento ao ano.

Senhor Presidente, tive oportunidade de examinar dezenas de balanços de bancos, e salientel que houve neste País profunda transformação na própria estrutura do sistema bancário. Os bancos se fundaram para o financiamento do crédito, e muitos deles têm, nos seus próprios títulos, a destinação do beneficiário do financiamento. Chamam-se, muitos deles, bancos agrícolas, como se estivessem destinados a financiar a agricultura; outros, industriais, como se destinados a financiar a indústria; outros, comerciais, como se destinados a financiar o comércio. A verdade, porém, é que os capitais levantados, subscritos e recolhidos, segundo se verifica em todos os balanços, acabaram sendo imobilizados, ou, então, convertidos em títulos móveis para rendimento. O que os bancos, no Brasil, hoje fazem é emprestar o dinheiro dos depositantes, tanto assim que, em 24 bancos, cujos balanços analisamos, apuramos que, com um capital inferior a trinta bilhões de cruzeiros, eles negociam com mais de 300 bilhões de cruzeiros, resultantes dos depósitos. Assim sendo, quando varia o custo do dinheiro, teríamos de apurar se o custo do dinheiro que varia não varia também em face da inflação para o depositante. Chegaríamos, então, a essa situação verdadeira de círculo vicioso, porque, apodrecendo o dinheiro, desgastando-se a moeda, seria necessário que os bancos passassem a cobrar taxa de juros superior à taxa de serviço disfarçado, como se fôsse taxa de juros. Então, deveriam eles pagar ao depositante taxas melhores, e sempre que houvesse esse desgaste da moeda, a que se

refere a emenda, teríamos de autorizar o Poder Executivo a melhorar as taxas dos depositantes. Assim sendo, teríamos, em consequência, a seguinte situação: não haveria nunca possibilidade de se atingir o fim no combate à usura, porque as taxas de juros se elevariam à medida e à proporção em que se anunciava que o custo do dinheiro estava sendo elevado.

O que pretendemos, Sr. Presidente, é cumprir um preceito constitucional e impedir que os juros possam a qualquer título ser cobrados onzenariamente. Se fixamos já em 10 por cento sobre o valor dos juros a taxa de serviço a ser cobrada, evidentemente não teríamos que levar nunca em consideração, fôsse qual fôsse o parecer do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, o custo real médio dos recursos utilizados. Os bancos, como todos os particulares que emprestam dinheiro, devem ter em vista que a usura é que é punida e reprimida pela lei. Sempre que quiserem fazer operações feneráticas, com o objetivo de cobrar despesas que muitas vezes não representam nem mesmo necessidade de manutenção de seus próprios serviços, então que se abstenham de fazê-lo. Não quero trazer à Câmara a documentação de que disponho, mas, para concluir, pleiteando a rejeição da emenda da douta Comissão de Economia, cito este fato realmente impressionante. Na disputa, na competição para a conquista de depósitos, recentemente, um banco de Minas Gerais, por sinal um banco cujas ações em sua maioria pertencem àquele Estado, fez publicar a notícia de que estava inaugurando serviços novos. Os serviços foram inaugurados com toda a solenidade. Sabe V. Ex.^a e sabe a Câmara quais os serviços novos inaugurados? Um salão de beleza para as funcionárias e para as mulheres e filhas dos funcionários do banco! Era, Senhor Presidente, o que desejava dizer. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. DANIEL FARACO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, quero apenas, em breves palavras, dar as razões do meu voto favorável à emenda do nobre Deputado Munhoz da Rocha, com a redação que lhe deu a subemenda da Comissão de Economia.

Sr. Presidente, não há divergência no que diz respeito ao problema da taxa de juros propriamente dita. Não há divergência no tocante à aplicação dessa taxa de juros pelos estabelecimentos bancários. Tem razão o nobre Deputado Pedro Aleixo quando afirma que os bancos não são afetados, na sua ação de intermediação

entre os depositantes e os tomadores de empréstimos, pela inflação. Afetados pela inflação seriam, no caso, os depositantes, porque os bancos emprestam o dinheiro que recebem, e, se esse dinheiro se desvaloriza, é em dinheiro desvalorizado que eles depois acabam pagando aos depositantes. Quanto a isto, não há dúvida, no que diz respeito ao comércio de crédito efetuado pelos estabelecimentos bancários. Quanto aos particulares, é outra questão. Mas o que se está discutindo, o que se tem em vista, sobretudo, é o comércio bancário. Agora, é preciso ter em vista outro ponto muito importante. É que, no custo do dinheiro, no custo dos recursos empregados pelos estabelecimentos bancários, muitas vezes a taxa de juros paga aos depositantes é a parcela menor. Muito maior costuma ser, na nossa estrutura bancária, a parcela absorvida, sobretudo, pelos salários pagos pelos bancos a seus funcionários. É claro que, para coletar depósitos, o banco deve não apenas pagar juros aos depositantes. Repito: este pagamento de juros muitas vezes é a parcela menor no custo. Há depósitos que até praticamente não pagam juros. São juros de 1 e 2%, como no caso dos depósitos comerciais. Mas no custo desses recursos entram outras despesas que, estas, sim, são afetadas pela inflação; são, sobretudo, as despesas de salários com funcionários.

Se eu aceito o Projeto Pedro Aleixo na sua intenção de conter em níveis razoáveis a remuneração que os bancos podem cobrar pelos seus serviços, se apoio o nobre Deputado Pedro Aleixo, quando fixa em 12% o máximo dos juros que podem ser pagos, não posso, Sr. Presidente, acompanhar S. Ex.^a, quando entende de limitar em apenas 10% do valor dos juros aquelas quantias que os bancos podem cobrar para se ressarcirem de despesas reais que acompanham a tomada de recursos que os bancos emprestam.

Pareceu-me altamente imprudente fixar assim em 10% dos juros essas despesas. Afigurou-se-me muito melhor, muito mais razoável confiar ao Governo — que se pronunciará através de um decreto do Poder Executivo — a fixação periódica da percentagem que, a título de ressarcimento de despesas, poderiam cobrar os bancos além da taxa de juros.

Sr. Presidente, quero deixar aqui, com toda a humildade, a minha advertência: este projeto, transformado em lei, trará, neste ponto, dificuldades muito grandes, sobretudo aos bancos pequenos, às cooperativas de crédito, aos bancos regionais. Não me parece razoável que, no afã de atingirmos o que certamente é legítimo,

o que certamente deve ser objeto de legislação e de política fiscalizadora por parte do Governo, o façamos por essa forma rígida, que julgo de todo imprudente.

A Comissão de Economia deu à emenda do Deputado Munhoz da Rocha redação cautelosa: entregou a fixação desse quantum a decreto do Poder Executivo, estabelecendo várias limitações para isto. Primeiro: a limitação de 50% do valor dos juros; segundo: a limitação do custo real dos recursos aplicados pelos bancos.

Estas, Sr. Presidente, as razões que me levam a sustentar a emenda do Deputado Munhoz da Rocha, com a redação que lhe deu a subemenda da Comissão de Economia. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. SÉRGIO MAGALHAES:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, a Emenda n.º 2, do nobre Deputado Munhoz da Rocha, pretende dar poderes à SUMOC para fixar, periodicamente, o quantum que poderá ser cobrado pelo credor, a título de comissão, despesas etc. A subemenda da Comissão de Economia pouco alterou essa emenda, uma vez que o Conselho de Ministros irá, fatalmente, basear-se em informações da Superintendência da Moeda e do Crédito. Acontece que este órgão não merece mais confiança para que se lhe delegue qualquer poder. Ainda há poucos dias o Conselho da SUMOC resolveu alterar a taxa de câmbio, e isso irá ter séria repercussão na vida nacional, aumentando os preços da gasolina e dos combustíveis líquidos em cerca de 30%. Em todas as atuações da Superintendência, verificamos sempre orientação no sentido de liquidar com todos os empreendimentos estatais, como a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional e tantos outros, em face de política de liberalidade em matéria cambial, que vai conflitar inteiramente com a política econômica que realmente interessaria ao País.

Não temos ainda uma política econômica que vise ao desenvolvimento econômico sem o encarecimento da vida, o desenvolvimento econômico sem as distorções a que temos assistido, precisamente por causa da soma enorme de poderes que a SUMOC detém, sem a ter, em qualquer oportunidade, utilizado em benefício do desenvolvimento da economia nacional.

O projeto do nobre Deputado Pedro Aleixo merece todo o nosso apoio, e esta emenda viria quase anulá-lo. Sabemos que a inflação monetária é fator que atua, por um lado, aumentando o volume de negócios dos bancos; deveria, pois, promover um barateamento do dinheiro; mas, por

outro lado, dado o aumento do que se chama preferência de liquidez dos depositantes, já esta força atuaria no sentido do encarecimento do dinheiro. Assim, trata-se de medida legal que poderá trazer como resultado nova política econômica para o Governo. Dificilmente os bancos poderão operar, dentro de limites rigidamente estabelecidos, com a grande inflação monetária que se verifica atualmente no País.

Nessas condições, o projeto tem este mérito: vem criar situação tal que fatalmente levará o sistema bancário nacional a exigir do Governo brasileiro as medidas necessárias para deter o surto inflacionário.

Tenho de registrar nesse projeto apenas uma falha, que considero grave. É que as sociedades de financiamento e investimento não foram consideradas. Nesta hipótese, tais organizações, que continuam a atuar livremente em matéria de taxas de juros, de cobrança de despesas e tudo mais, atrairão todo o serviço bancário atualmente a cargo dos bancos tradicionalmente estabelecidos no País.

Se tivesse tido oportunidade de estudar este projeto na ocasião própria, teria colaborado no sentido de regulamentar também toda a atuação das sociedades de investimento e financiamento. Na fase em que ele se encontra, porém, creio que a sua aprovação já virá trazer algum benefício ao País. Teremos um poder econômico, o dos bancos, a pressionar o Poder Executivo ou o próprio Parlamento no sentido de criar condições de igualdade entre os bancos e as sociedades de financiamento e investimento. Com tudo isso, quem vai lucrar é realmente o povo, porque o Governo ficará obrigado a regulamentar também essas outras sociedades e, conseqüentemente, a seguir política econômica voltada para os interesses do nosso País. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. BARBOSA LIMA SOBRINHO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, na Comissão de Constituição e Justiça, quando tive de dar parecer sobre a emenda apresentada pelo Deputado Munhoz da Rocha, limite-me, como era de supor, ao aspecto da constitucionalidade, deixando que o mérito fosse apreciado pelas comissões especializadas. Em Plenário, entretanto, devo ir um pouco adiante no meu pronunciamento. No mérito, estou inteiramente de acordo com o Projeto Pedro Aleixo.

Na verdade, a situação que vinha sendo usufruída pelo comércio bancário era a mais vantajosa que se podia estabelecer. Ficava o comércio bancário a salvo dos

riscos, dos inconvenientes e dos ônus da inflação, porque a inflação recaía exclusivamente sobre os depositantes. E como dispunham de capitais de investimentos, as sociedades bancárias os aplicavam em imóveis, os quais iam acompanhando a queda do poder aquisitivo da moeda. De modo que tínhamos, no comércio bancário, essa situação, absolutamente desigual. De um lado, os bancos, com um capital que se valorizava dia a dia no ritmo da quebra do poder aquisitivo da moeda, e do outro lado, os depositantes perdendo substancialmente tudo aquilo que representava realmente a queda do poder aquisitivo da moeda. O juro pago aos depositantes era realmente ínfimo. E cobrando, como cobravam os bancos, juros de trinta e tantos por cento, e pagando aos depositantes apenas dez ou doze por cento, ou muito menos do que isso, porque não davam senão seis a oito por cento, embora pagassem por fora outra parcela, a verdade é que eles tinham o benefício de toda essa diferença entre os juros que cobravam e os juros que pagavam.

Dir-se-á que a inflação se faz sentir também nos serviços bancários, que devem dar cobertura por esta taxa, constante da emenda do Sr. Munhoz da Rocha e da Comissão de Economia.

Mas, Sr. Presidente, com a inflação também aumenta consideravelmente a massa dos depósitos. Podemos verificar, no decurso de dez anos, que essa massa de depósitos reduplica e cresce de tal forma que, se os bancos têm determinada percentagem, essa percentagem vai também crescendo como receita, uma vez que se eleva o montante de todos os depósitos sobre os quais se cobra a taxa estabelecida.

Não me parece de fato conveniente. Neste ponto, estou inteiramente com o Deputado Sérgio Magalhães, quanto a se dar à SUMOC a faculdade de fixar essa taxa. Ela deve ser estabelecida por lei, através de demonstrações que nos capacitem de que se está pedindo parcela razoável e não lucro indevido.

Dir-se-á que é um sistema rígido. Mas as leis podem ser modificadas por outras leis, e a qualquer momento o Poder Legislativo será acessível às alterações das taxas, quando demonstrada sua razoabilidade.

Não se admite é outorgar à SUMOC faculdade dessa ordem, quando sabemos como a usou até agora. O Parecer Afonso Pena, citado aqui pelo Sr. Presidente do Conselho, era apenas isso: a concessão de uma pequena parcela para cobertura desses serviços. E acabou representando três vezes a taxa de juros estabelecida por lei através de concessões feitas — por quem? — pela SUMOC. Depois disso não é possi-

vel atribuir à SUMOC faculdade dessa ordem, porque não sabemos como a utilizaria, sendo tão acessível, como é, às solicitações do comércio bancário, que ela reflete e no qual também é interessada, porque o aumento do movimento dos bancos lhe dá a impressão de que é também um aumento do movimento, e dá impressão de importância à Carteira.

Por estas considerações, Sr. Presidente, fico com o Projeto Pedro Aleixo, para que seja fixada na lei, e não através de faculdades concedidas à SUMOC, a taxa que deve corresponder aos bancos para cobertura dessa despesa a que se alude na justificativa da emenda. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. CELSO BRANT:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, se tivéssemos dúvida da absoluta ausência do Conselho de Ministros na realização daquilo que é fundamental à nossa economia, teríamos agora um exemplo. Solicitei que aqui viesse o Sr. Ministro da Fazenda para dar a sua opinião à Casa sobre o Projeto Pedro Aleixo.

O Conselho de Ministros não teve sequer a oportunidade de manifestar o seu ponto de vista em qualquer momento da tramitação desse projeto.

Acho, Sr. Presidente, que este é um projeto que honra a Câmara dos Senhores Deputados. Não tenho dúvidas sobre a justiça de sua pretensão, que é impedir continue a acontecer no País o que vem sucedendo até agora, quando nos encontramos numa República de banqueiros, em que os bancos se avolumam, crescem de tal maneira que, como polvo, ameaçam entrar na economia do País e sufocá-la.

Este projeto deve ser votado pela unanimidade da Câmara, apesar de ser aqui a representação de banqueiros a mais alta que se observa, talvez, em qualquer país do mundo, pois dentre 326 Senhores Deputados, temos cerca de 30 banqueiros.

Estou certo de que esses banqueiros não terão coragem, neste momento, de enfrentar, ou melhor, de afrontar a opinião pública, defendendo o que é um crime que vem cometendo contra o povo brasileiro.

O Sr. Primeiro-Ministro demonstrou a sua insensibilidade, quando, nesta Casa, disse que não tinha meios para coibir o abuso cometido pelos bancos. A verdade é que S. Ex.^a deveria fazer respeitar a lei. Não o fez. O Projeto Pedro Aleixo vai dar meios ao Conselho de Ministros para cumprir isto que é obrigação de S. Ex.^a.

Mas, Sr. Presidente, não nos iludamos com relação ao futuro da proposição. Ela

será aprovada hoje neste Plenário, e a Câmara se colocará bem diante da opinião pública. Mas será fatalmente engavetada na outra Casa. O Senado Federal, que não tem sensibilidade para levar avante projetos da mais alta repercussão para a vida do País, provavelmente fará com este projeto o que está fazendo com o de remessa de lucros: vai ouvir todos os economistas, pseudo-economistas, grupos internacionais de todos os países e, dentro, talvez, de uns trinta ou quarenta anos, estará em condições de votá-lo com isenção e inteiro conhecimento de causa.

Mas, Sr. Presidente, acredito teremos cumprido nosso dever, votando o Projeto Pedro Aleixo no seu sentido original, porque a concessão que se pretende dar à SUMOC através da Emenda Munhoz da Rocha é realmente mais uma exorbitância e constitui uma *capitis diminutio* para esta Casa.

A SUMOC é órgão que tem tido na vida pública nacional ação muito superior à desta Casa, e o resultado dessa atividade nós o temos no próprio panorama econômico-financeiro do País, em que se verifica o maior descalabro.

Este Sr. Presidente, é o momento de cortarmos as asas da SUMOC — entidade que contraria os interesses do povo brasileiro, órgão que tem demonstrado tal incompetência no trato dos problemas fundamentais, que seria inacreditável, na altura dos acontecimentos, ainda lhe fôssemos dar maiores poderes, quando tem permitido que os bancos cobrem 3, 4, 5 e até 6% ao mês, contra o que está estatuído na lei da usura. A SUMOC, tendo ampliada sua ação, provavelmente dará maiores poderes a esses bancos, para mais ainda sugarem a economia popular.

Não há dúvida, Sr. Presidente, de que este é o projeto mais popular que nestes últimos tempos temos votado. Mas, como disse, no momento em que o País exige reformas de base, esta demonstração da Câmara, de compreensão desses problemas fundamentais, não basta.

Fazemos aqui apêlo ao Senado Federal, para que realize aquilo que é aspiração popular, dando tramitação rápida a este projeto, que virá ter um impacto evidente no problema da alta do custo de vida, porque quem paga os altos juros cobrados pelos bancos, quem paga o pesado ônus é, sem dúvida, o consumidor. A iniciativa do nobre Deputado Pedro Aleixo, pelo menos no setor da cobrança de taxas e juros, honra a Câmara. Depois dela, temos que tomar outras, inclusive, ou talvez principalmente, a de fazer tramitar o projeto de reforma bancária que está há 15 anos

nesta Casa e há mais de 3 anos na Comissão de Economia. Fazemos apêlo ao Presidente da Comissão de Economia para que, atendendo àquilo que é uma aspiração do povo brasileiro, também dê curso ao projeto de reforma bancária. É evidente que os banqueiros não querem a reforma, já que para eles a presente situação é tão propícia. Mas esta Casa quer, o povo brasileiro deseja e os representantes do povo aqui estão para defender seus interesses, não dos banqueiros, porque estes já têm para os defender a grande imprensa, os grandes advogados, aqueles que dão pareceres, os quais, graças ao sacramento da SUMOC, passam a ter força superior à da própria lei.

Sr. Presidente, voto a favor do Projeto Pedro Aleixo na sua autenticidade original, certo de que, assim votando, estamos atendendo a um imperativo do povo brasileiro. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. JACOB FRANTZ:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, o projeto do eminente Deputado Pedro Aleixo atende realmente aos interesses daquelas classes que vivem fora das áreas rurícolas e vem beneficiar aquelas operações de crédito realizadas nas áreas urbanas, porque limita a taxa de juros ao teto — incluindo nesse teto até as despesas extraordinárias denominadas despesas por serviços jurídicos, serviços de contabilidade, abertura de crédito, e assim por diante — de 10 por cento sobre o montante dos juros devidos. Isso representa uma taxa de 1,1% ao mês.

Mas pergunto ao nobre Deputado Pedro Aleixo: qual foi a solução que o seu projeto assegurou para os empréstimos agrícolas? Os empréstimos agrícolas não foram examinados. Nós não sabemos por quanto poderemos tomar dinheiro para emprestar ao pequeno agricultor, como fazemos no sertão da Paraíba e certamente também se faz em outras regiões do País. Esse dinheiro é tomado às taxas indicadas no projeto do nobre Deputado Pedro Aleixo. Por quanto poderemos oferecer esse dinheiro ao pequeno produtor rural?

O Sr. Pedro Aleixo:

Desejo esclarecer. Se aqueles que pretendem proteger a agricultura pensam em prestar acima de 12 por cento, está aí uma proteção que o agricultor deve dispensar.

O SR. JACOB FRANTZ:

O Projeto Pedro Aleixo deveria também ter adotado medidas restritivas à cobrança dos juros dos empréstimos agrícolas e não

ter permitido que esses empréstimos fossem feitos hoje à base desses mesmos juros dos outro empréstimos.

O Sr. Osvaldo Zanello:

Nobre Deputado, há um projeto de minha autoria, posterior ao do nobre Deputado Pedro Aleixo, que regulamenta as taxas para os empréstimos às atividades agrícolas e pecuárias.

O SR. JACOB FRANTZ:

Agradeço a informação. O que quero dizer à Casa é o seguinte, e falo em termos práticos: a Cooperativa de Crédito Agrícola de Antenor Navarro, no alto sertão da Paraíba, tomou, no corrente ano, a importância de trinta milhões de cruzeiros do Banco do Brasil, na base de juros de 7 por cento ao ano, pagando ainda uma taxa de fiscalização na base de 2 por cento. Isso corresponde a um montante de 9 por cento, sem contar com despesas de outra natureza. Na verdade, esse dinheiro custa à Cooperativa de Antenor Navarro mais ou menos 10 a 12 por cento ao ano.

Pergunto, Sr. Presidente: por quanto nós poderemos emprestar esse dinheiro ao agricultor, se estamos sujeitos a despesas, da mesma maneira que sujeitos estão a despesas os bancos que operam? Nós nos sentamos à máquina às 6 horas da manhã, para sairmos às 2 da madrugada, a fim de fazer este serviço que aqui está (exibe), que eu posso mostrar a qualquer um dos Senhores Deputados: 800 e tantos empréstimos feitos em menos de dois meses, com todas aquelas exigências do Banco do Brasil, de 2, 3, 5, 10, 15, 20 mil cruzeiros, aos pequenos agricultores. Isso se faz de graça? Não! Então, se se quisesse regularizar o problema dos juros, dever-se-ia ter incluído neste projeto um dispositivo que não permitisse cobrar mais do que determinado limite de juros para os empréstimos agrícolas.

Da maneira como está o projeto, só foram beneficiadas as transações bancárias nas áreas urbanas, enquanto que nós do interior ficamos sem condições para tomar esse crédito, e é o homem do campo que precisa de dinheiro para que se enriqueça esta Nação. E através desses créditos que vamos estimular a produção.

Está aqui, Srs. Deputados (exibe), o trabalho que fizemos. Mas por quanto nos vai sair esse dinheiro? Nós poderemos fazer isso de graça? Poderemos manter os nossos funcionários, que trabalham das 6 da manhã até meia-noite, às vezes até às 2, 3 da madrugada, no período do financiamento, porque o dinheiro não pode sair fora da época, tem de sair na época certa?

Portanto, o projeto em si pode ser muito simpático para as operações urbanas, mas para as operações rurais êle não serve. E, enquanto não surgir outra providência qualquer, eu estaria de acôrdo em que se aprovasse a emenda da Comissão de Economia, que fixa essas despesas excedentes acima de 1 por cento no limite de 50 por cento sôbre os juros devidos, ou seja, a 1,5%, que ainda é um limite relativamente baixo, nas condições atuais de custo do dinheiro, custo pelo menos para nós, que não temos para onde apelar.

Já ficamos satisfeitos, às vêzes nos ajoelhamos aos pés dos que se dispõem a nos arrumar trinta milhões para pulverizarmos êsse dinheiro em mil e tantos empréstimos a homens sem terra, para ver se assim conseguimos jogar um balde d'água naquilo que se chama no Nordeste uma área explosiva.

Mas nisso não se pensa. O projeto, portanto, não atende aos interesses do financiamento agrícola no momento. Se não vier outra providência, teremos de fechar as nossas cooperativas no interior, porque ficaremos sem condições para mantê-las, e não podemos também exigir que o nosso pessoal trabalhe de graça, quando todos os demais trabalham com remuneração boa. Agora mesmo a nossa Casa está cheia de servidores públicos de tôdas as categorias, pleiteando a majoração dos seus vencimentos, e nós, no interior, que estimulamos a produção agrícola, não podemos trabalhar de barriga vazia.

Para êste problema é que eu pediria uma solução ao ilustre, ao honrado, ao culto Deputado Pedro Aleixo. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. ADAUTO CARDOSO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, eu me permiti solicitar permuta com o meu ilustre amigo e colega Deputado Alde Sampaio, a fim de fazer uma observação que me sugeriu o veemente discurso do Deputado Jacob Frantz. Uma coisa curiosa que ocorre neste País é que os bancos aparentemente de crédito agrícola, de financiamento à produção agrícola, não funcionam como tal. Funcionam as suas carteiras de operações comerciais em proporção de tal modo agiantada, relativamente àquilo que empregam na produção agrícola, no financiamento da produção agrícola, que êles são apenas de nome bancos de fomento agrícola, usando abusivamente dessas denominações. Por exemplo, do Banco Mineiro da Produção, certa oportunidade examinei um ba-

lanço e vi que aquilo que o Banco empregava na sua Carteira Agrícola equivalia, mais ou menos, à centésima parte daquilo que êle movimentava na sua Carteira Comercial. Ora, por que isto ocorre? Exatamente por causa do regime de juros usurários que prevalece no Brasil, do desrespeito à lei que o projeto visa corrigir, estabelecendo um sistema até de natureza penal. O projeto terá como resultado que os empregos de dinheiro dos depositantes nas carteiras comerciais já não serão de tamanho interesse. A limitação de juros a 12 por cento, na realidade do tratamento penal que a lei reserva àqueles que quiserem exorbitar, vai fazer com que as carteiras agrícolas passem a dispor de mais recursos. Elas não têm recursos, não têm capital disponível, exatamente por isso, porque é muito mais interessante emprestar a 36 por cento no comércio imobiliário e no financiamento de negócios nas cidades. Esta razão é que precisa ser vista e que tem que ser posta em relêvo, em defesa do projeto.

O aluguel do dinheiro tem que se tornar cada vez mais módico, a tal ponto que o dinheiro chegue, afinal, para as atividades agrícolas e pecuárias.

Isto é o que queria salientar. (Muito bem!)

O SR. ALDE SAMPAIO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, não há quem possa negar estar estritamente afeito aos verdadeiros princípios o projeto do Deputado Pedro Aleixo.

Até as leis físicas têm o seu ambiente propício para aplicação. De sorte que a lei do Deputado Pedro Aleixo seria para um país que estivesse com sua moeda estável. Sua Excelência força a situação, como muito bem aqui frisou o Deputado Sérgio Magalhães, pois os bancos também sofrem os efeitos da situação inflacionária. Estava o comércio de banco fora, por tolerância, da pressão inflacionária.

Repare-se, Senhor Presidente, que o que a Comissão de Economia quis fazer não foi permitir que perdurasse essa situação para os estabelecimentos bancários, senão conservar a possibilidade do crédito bancário, ressaltar dentro da inflação o financiamento dos bancos. Foi coisa diversa. Não haveria essa situação acomodaticia a que se referiu o Deputado Barbosa Lima Sobrinho. Ficaria somente existindo para os bancos uma situação de poderem funcionar, se aprovada essa emenda da Comissão de Economia. Temo que o comércio de crédito no Brasil passe por uma crise prejudicial; não só os estabelecimentos bancá-

rios, o que poderia ser admissível, mas a própria economia da Nação.

Senhor Presidente, estamos por um erro puxando outros. É muito sábio aquele adágio popular que diz: **um erro puxa outro**. O erro fundamental, que não se está corrigindo, é o de se permitir a inflação contra a lei.

Uma das maiores reformas de base que se devia fazer nesta Nação seria a de condenar o diretor da Carteira de Redescontos que, contra a lei, abusasse, como está abusando, emitindo para o Banco do Brasil acima do seu capital mais a reserva. Isto é contra a lei; não há lei que tal permita. É a tolerância da Câmara que admite que a Carteira de Redescontos receba os títulos do Banco do Brasil e não apure se esse estabelecimento de crédito já atingiu a soma do seu capital mais a reserva, com os descontos anteriores.

Sem essa reforma de base não se acabará com a inflação no Brasil. Para se corrigir a situação calamitosa em que vivemos, torna-se mister essa reforma. Se a Carteira de Redescontos, sob responsabilidade criminal do seu Diretor, não tivesse força para descontar os títulos do Banco do Brasil acima de seu capital e reserva, não havia mister se fizesse projeto como este do Deputado Pedro Aleixo, nem que aparecesse esta emenda da Comissão de Economia, que está, na verdade, contra princípios sadios, é emenda de adaptação ao ambiente, a esta situação em que vivemos com inflação continuada. Se não se corta o mal pela raiz, se não se vai ao extremo de impedir que a Carteira de Redescontos criminalmente desconte os títulos do Banco do Brasil acima do limite da lei, nada se terá feito, porque virão também outras tolerâncias, virão os abusos, e a situação não melhorará para os interesses da Nação.

Era para esse aspecto que desejava pedir a atenção dos colegas. Hoje, no Brasil, se legisla para corrigir conseqüências de erros anteriores. Ao invés de corrigi-los, persistimos em legislar sob todas as formas, modos e assuntos, partindo de bases falsas, de erros elementares que — repito — não se procura corrigir. Essa a orientação que deveríamos modificar, e por isso é que, a despeito de ser contrário, por princípio, a essa emenda da Comissão de Economia, vejo que é mister aprová-la, pelo menos enquanto não se toma uma atitude no sentido de combater a inflação, impedindo que a Carteira de Redescontos desconte títulos do Banco do Brasil acima do seu capital mais a reserva. Sem isso nada estaremos fazendo de bom para a Nação, mas estaremos,

sim, insistindo no erro, e isto é maior crime do que errar. (**Muito bem! Muito bem!**)

O SR. SÍLVIO BRAGA:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Senhor Presidente, quero deixar meu voto favorável ao Projeto Pedro Aleixo-Aurélio Vianna e, também, dar uma palavra de apoio à emenda do Deputado Neiva Moreira, que subscrevemos na Comissão de Economia.

Realmente, os bancos do Norte, sobretudo os mineiros, estão transferindo daquela região para o Sul do País a poupança popular, através da maleabilidade de sua estrutura, que não é encontrada nos bancos estatais, o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia. Refiro-me, sobretudo, à obrigação que terão, agora, de aplicar seus depósitos na zona em que foram arrecadados. Isso, naturalmente, contribuirá para o desenvolvimento maior daquela região, da região da SUDENE, da região da SPVEA.

Com relação ao Projeto Pedro Aleixo, não parecem fundados os argumentos que apontam o encarecimento do dinheiro emprestado hoje em dia. Na verdade, todos esses têm meios e modos de fazer com que, nos balanços, apareçam resultados diferentes daqueles que na realidade conseguiram com seus negócios. Acho que é medida altamente moralizadora e deveremos dar a este projeto todo o apoio. E, no Senado, que seja ele emendado, levando-se em conta as observações justíssimas feitas, nesta Casa, pelo Deputado Jacob Frantz.

Este o meu voto, Senhor Presidente. (**Muito bem! Muito bem!**)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Os Srs. que aprovam a emenda número 2 e subemenda queiram ficar como estão. (Pausa.)

Rejeitadas.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Passa-se à Emenda n.º 3...

O Sr. Uriel Alvim:

Requeiro verificação de votação, Senhor Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Já se anunciou a matéria seguinte, nobre Deputado. V. Ex.^a não pediu verificação no momento oportuno.

Passa-se à Emenda n.º 3, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e contrários das de Economia e de Finanças.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Peço a palavra, Sr. Presidente, para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Com a palavra V. Ex.^a, para encaminhar a votação.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, a Emenda n.º 3, pelo enunciado do avulso que tenho em mãos, declara:

“A título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de despesas, compensação por abertura de créditos, ou indenização de qualquer espécie, não poderá ser cobrada pelo credor, direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, taxa superior à percentagem-limite que, aplicada às disponibilidades efetivas que decorrem do encaixe técnico e dos recolhimentos à Superintendência da Moeda e do Crédito, tendo em conta eventuais juros destes últimos, conduz à taxa global de 6 por cento ao ano.”

Trata-se de repetição da emenda que acaba de ser rejeitada. Nestas condições, Sr. Presidente, esperamos que a Câmara, coerente com seu pronunciamento anterior, rejeite também esta emenda. (Muito bem! Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Em votação a Emenda n.º 3. (Pausa.)

Rejeitada.

Em votação a Emenda n.º 5, que tem subemenda. Em votação a subemenda da Comissão de Finanças. É redação do parágrafo único do art. 3.º, à pág. 16 do avulso.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Peço a palavra, Sr. Presidente, para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Com a palavra o nobre Deputado Pedro Aleixo, para encaminhar a votação.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, a subemenda declara que “na sentença que julgar procedente, comprovado o dolo, a ação de repetição de indébito, será sempre o réu condenado ao pagamento em dôbro das custas do processo e ao pagamento de honorários do advogado do autor”. Sucede, Sr. Presidente, que a douta Comissão de

Finanças elaborou uma emenda que é, antes, da competência da Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, pelo apêço em que todos devemos ter à Comissão de Finanças, eu me proponho a produzir, perante a Câmara dos Deputados, uma ligeira impugnação.

Existe, para que possa haver a condenação ao pagamento do dôbro das custas, não apenas a culpa, mas o dolo. Ora, Sr. Presidente, se se trata de dolo, então a situação deve ser diversa daquela que os ilustres membros da Comissão de Finanças pretenderam definir, porque, se a cobrança é dolosa, então estamos em face de um crime definido na própria lei de usura, e, para tanto, não seria necessário dizer que haveria esta ou aquela consequência, porque estaria o agente sujeito não somente ao pagamento dessas custas como também de perdas e danos. Além disso, Sr. Presidente, estaríamos introduzindo no nosso Direito Processual Civil Positivo uma figura que êle desconhece, porque na legislação vigente basta culpa para que muitas vezes possa qualquer dos litigantes ser até condenado no débito das custas. Aqui se reclama que haja o dolo para impor o pagamento do dôbro das custas. Nada mais se precisa dizer, suponho, para que esta emenda não possa merecer, apesar de procedentes as ponderações da douta Comissão de Finanças, o apoio da Câmara. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Os Srs. que aprovam a subemenda da Comissão de Finanças à Emenda n.º 5 queiram ficar como estão. (Pausa.)

Rejeitada.

Os Srs. que aprovam a Emenda n.º 5 queiram ficar como estão. (Pausa.)

Rejeitada.

Em votação a Emenda n.º 6, com pareceres contrários das Comissões de Constituição e Justiça e de Economia e favorável da Comissão de Finanças.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Sr. Presidente, parece que há uma subemenda à Emenda n.º 6.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Não consta do esquema. Vou verificar. (Pausa.) Está à página 11, segunda coluna, no começo. Subemenda ao art. 4.º.

O SR. PEDRO ALEIXO:

Peço a palavra para encaminhar a votação.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Tem V. Ex.^a a palavra.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, o art. 4.º é aquêle que declara, "para os efeitos do disposto na presente Lei", que fica revogado o art. 965 do Código Civil.

O art. 965 do Código Civil reza:

"Ao que voluntariamente pagou o indevido incumbe a prova de tê-lo feito por erro."

Na interpretação dos juristas Clóvis, Carvalho Santos etc., sempre tem a aplicação d'êste artigo suscitado algumas dúvidas. Há quem diga que aqui se transpõe para nossa legislação princípio constante do Direito Romano. O que se pretende é que não possa o mutuário ficar impedido de pleitear a repetição do indébito, ainda quando o mutuante se haja munido previamente de uma declaração de que a extorsão que venha a sofrer em razão de sua inferioridade econômica foi previamente assentida, tolerada e até suplicada pelo próprio mutuário. Esta a razão pela qual, Sr. Presidente, esta emenda, apesar de ter tido parecer favorável da Comissão de Finanças, merece ser rejeitada. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Os Srs. que aprovam a Emenda n.º 6 queiram ficar como estão. (Pausa.)

Rejeitada.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Passa-se à Emenda n.º 7, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, contrário da de Economia e favorável da de Finanças. Página 11 do avulso, 2.ª coluna.

Com a palavra o nobre Deputado Pedro Aleixo.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, devo declarar que a inclusão d'êste dispositivo não prejudica a sistemática do projeto, de modo que me manifestaria favoravelmente à sua aprovação. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Os Srs. que aprovam a Emenda n.º 7 queiram ficar como estão. (Pausa.)

Aprovada.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Passa-se à Emenda n.º 8. Comissão de Constituição e Justiça contrária à primeira parte, favorável à segunda parte da emenda. Economia contrária, Comissão de Finanças contrária.

Em votação a primeira parte do parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e contrário das demais Comissões.

Com a palavra o nobre Deputado Pedro Aleixo.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, apenas para dizer que o parecer da Comissão de Constituição e Justiça não apreciou o mérito. Limitou-se a considerar a proposição constitucional. Nestas condições, as Comissões técnicas que apreciaram o mérito e que opinaram contrariamente à emenda devem ser atendidas pelo Plenário. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Em votação. (Pausa.)

Rejeitada.

Passa-se à Emenda n.º 9, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e contrário das de Economia e de Finanças.

Com a palavra o nobre Deputado Pedro Aleixo.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, trata-se do mesmo caso da emenda anterior. Apreciou-se, tão-somente, a constitucionalidade, na Comissão de Constituição e Justiça. Nessas condições, o parecer das Comissões técnicas deve prevalecer. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Os Srs. que aprovam a Emenda n.º 9 queiram ficar como estão. (Pausa.)

Rejeitada.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

A Emenda n.º 10, com parecer contrário, já foi votada.

Passa-se à Emenda n.º 11, com subemenda da Comissão de Finanças.

Com a palavra o nobre Deputado Pedro Aleixo.

O SR. PEDRO ALEIXO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, declara a emenda que "não excederão" — deve ser "não excederá" —, "por igual, de 6% a

percentagem exigível por parte das Caixas Econômicas ou quaisquer estabelecimentos bancários ou entidades financiadoras de construção de edifícios destinados à habitação, a título de fiscalização das obras respectivas”.

Como se vê, trata-se de emenda que se encontra perfeitamente encartada nos princípios que inspiram o projeto. Sou pela sua aprovação. (Muito bem!)

O Sr. Aloísio de Castro:

Sr. Presidente, peço a palavra, como autor da emenda.

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

Tem a palavra V. Ex.^a.

O SR. ALOÍSIO DE CASTRO:

(Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, como autor da Emenda n.º 11, aceito a subemenda, porque ela contém todo o enunciado da emenda. Simplesmente, houve erro de redação na emenda, o mesmo sucedendo com a subemenda, no tocante à expressão “excederão”, quando deverá ser “excederá”. Por conseguinte, também a subemenda deverá sofrer essa alteração em sua redação. (Muito bem!)

O SR. PRESIDENTE (Ranieri Mazzilli):

A matéria é realmente de redação, porque se trata simplesmente de concordância.

Os Srs. que aprovam a subemenda à Emenda n.º 11, da Comissão de Finanças, queiram ficar como estão. (Pausa.)

Aprovada.

Fica prejudicada a Emenda n.º 11.

Em votação o projeto.

Aprovado e enviado à redação final o seguinte

PROJETO N.º 4.055-B, DE 1962

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — A taxa de juros não poderá nunca ser superior a 12% (doze por cento) ao ano, seja qual for a natureza do contrato, do empréstimo ou da transação.

Art. 2.º — A título de comissão, como remuneração de serviço, pagamento de despesas, compensação por aberturas de créditos ou indenização de qualquer outra espécie, não poderá ser cobrada, direta ou indiretamente, na mesma ou em outra conta, pelo credor, taxa excedente de 10%

(dez por cento) sobre o valor dos juros devidos, em relação à operação feita.

Art. 3.º — Sem prejuízo das sanções penais que no caso couberem, tudo quanto for pago além do estipulado nos artigos anteriores poderá ser reclamado em ação de repetição do indébito, durante o prazo de dez anos, a contar da data do pagamento indevido.

Parágrafo único — Na sentença que julgar procedente a ação de repetição de indébito, será sempre o réu condenado ao pagamento em dobro das custas do processo e ao pagamento de honorários do advogado do autor.

Art. 4.º — Para os efeitos do disposto na presente Lei, fica revogado o art. 965, do Código Civil.

Art. 5.º — Continuam em vigor os dispositivos vigentes do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, e demais disposições legais que não forem modificadas pelos artigos anteriores.

Art. 6.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Já no Senado, o Projeto de Lei da Câmara n.º 4.055-62, recebendo o n.º 57-62, teve o seguinte

PARECER

N.º 785, DE 1965 (62)

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 57-1962.

Relator: Sr. Lourival Fontes

De autoria do eminente Deputado Pedro Aleixo, o presente projeto trata de taxas de juros, e dá outras providências.

A matéria, atualmente, está regulada pelo Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933 (alterado pelo Decreto n.º 182, de 5 de janeiro de 1938), que dispõe sobre os juros nos contratos.

Acontece, porém, que o diploma vigente não resolveu o problema da usura, sendo necessário, para tanto, como assinalou o ilustre Sr. 1.º-Ministro, quando falava à Câmara dos Deputados, em 23 de março do corrente ano, “nova legislação, que venha, realmente, dar a este País uma lei bancária compatível com as nossas condições de vida”.

II — A proposição ora submetida ao nosso exame visa, precisamente, segundo seu autor, a neutralizar abusos do poder econômico, no setor de empréstimos de dinheiro.

Assim, determina em seu art. 1.º que a taxa de juros não poderá nunca ser superior a 12% ao ano, seja qual for a natureza do contrato, do empréstimo ou da transação.

Repete o projeto, no caso, a proibição do art. 1.º do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, que veda estipular, em quaisquer contratos, taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal, a qual, segundo o art. 1.062 do Código Civil, será, quando não convencionada, de seis por cento ao ano.

No art. 2.º se estabelece que não poderá ser cobrada, a título de comissão, taxa excedente de 10% sobre o valor dos juros devidos em relação à operação feita, renovando-se, dessa maneira, o preceito do art. 2.º do citado Decreto n.º 22.626.

O art. 3.º determina que os recolhimentos dos bancos no Banco do Brasil S. A., à disposição da Superintendência da Moeda e do Crédito, quando efetuados em espécie, passarão a render juros calculados à taxa de 6% ao ano, medida que se nos afigura acertada.

Reza o art. 4.º que não excederá, igualmente, de 6%, a percentagem exigível, a título de fiscalização das obras respectivas, por parte das Caixas Econômicas ou quaisquer estabelecimentos bancários ou entidades financiadoras de construção de edifícios destinados à habitação.

Como se vê, a providência é benéfica, pois de interesse social, uma vez que busca favorecer a solução do problema habitacional.

O art. 5.º cogita da reclamação do que for pago, além do estipulado no projeto, mediante ação de repetição do indébito, fixando, para isso, o prazo de dez anos, a contar da data do pagamento indevido.

No art. 6.º revoga-se o art. 965 do Código Civil, pelo qual, ao que voluntariamente pagou o indevido, incumbe a prova de tê-lo feito por erro. Trata-se de medida capaz de ajudar a combater os fraudadores da lei, contribuindo, assim, para a profilaxia das operações de empréstimos.

O art. 7.º contém providência de grande oportunidade e de indiscutível alcance social, qual seja a de mandar aplicar nas áreas abrangidas pela SPVEA e a SUDENE os depósitos nelas efetuados, dando-se, dentro dessas áreas, preferência aos Estados ou Territórios onde se efetuarem os depósitos.

Finalmente, no art. 8.º, o projeto diz que continuam em vigor os dispositivos vigentes do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, e demais disposições legais não modificadas pelos artigos anteriores.

O dispositivo é redundante, pois é evidente que, convertido o presente projeto em lei, nem por isso deixarão de continuar em vigência os preceitos daquele decreto, desde que não forem contrariados pelo projeto.

Dêsse modo, disposições salutares do mencionado decreto, como as relativas a juros de juros; à mora dos juros contratados; às operações a prazo superior a 6 meses, quando os juros pagos por antecipação; à liquidação ou amortização de dívida hipotecária ou pignoratícia antes do vencimento; às multas ou cláusulas penais; aos contratos celebrados com infração do referido decreto; aos corretores que aceitarem negócios contrários aos preceitos do decreto; ao delito de usura etc.

III — Do ponto de vista constitucional e jurídico, como se verifica, nada há que invalide o projeto, e, dêsse modo, opinamos por sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA — CCJ-1

Suprima-se o art. 8.º.

Sala das Comissões, em 12 de julho de 1962. — Jefferson de Aguiar, Presidente — Lourival Fontes, Relator — Mem de Sá — Heribaldo Vieira — Ruy Carneiro — Silvestre Péricles — Milton Campos.

N.º 786, DE 1965

da Comissão de Economia, sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 57, de 1952 (n.º 4.055-C/62, na Câmara), que dispõe sobre taxas e juros, e dá outras providências.

Relator: Sr. José Feliciano

O projeto em exame dispõe sobre taxas de juros, determinando que "a taxa de juros não poderá nunca ser superior a 12% (doze por cento) ao ano, seja qual for a natureza do contrato, do empréstimo ou da transação", e determinando outras alterações na legislação que, no momento, regula o assunto.

A matéria mereceu acurado estudo na Câmara dos Deputados, tendo ainda recebido, no decorrer de sua tramitação, valiosos subsídios informativos para um mais completo estudo do problema de vários órgãos a ele diretamente ligados.

Submetido, no Senado, à Comissão de Constituição e Justiça, mereceu, ali, parecer favorável, sugerindo-se, apenas, a supressão do art. 8.º, considerado redundante.

Relatando a matéria, nesta Comissão, o Senador José Ermírio opinou pela rejeição do projeto, por, entre outros motivos, estarmos “às vésperas da Reforma Bancária”, e, “se vamos reformar o sistema bancário inteiro, criando, extinguindo ou aperfeiçoando organismos, vamos também reformular a legislação que rege as operações desse sistema. E desse modo, obviamente, será revista a legislação que trata de juros”.

Dêse ponto de vista discordou o Senador Jefferson de Aguiar, que, em voto em separado longamente fundamentado, conclui pela aprovação da proposição.

Sobre o assunto, manifestam-se, também, espontaneamente ou a requerimento da Comissão de Economia, a Confederação Nacional da Indústria, por seu Conselho Econômico, o Banco do Brasil S.A., o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e a Superintendência da Moeda e do Crédito, todos, de modo geral, contrários à efetivação da medida.

Chega mesmo a Superintendência da Moeda e do Crédito, interpretando, inclusive, entendimento do Conselho Superior das Caixas Econômicas, a ponderar:

“A essa altura, entretanto, parece-nos cabível ressaltar que o tema das limitações para os juros e preços dos serviços bancários — bem como de todo o sistema financeiro nacional — terá encontrado sua fórmula mais compatível na disposição incluída no projeto de Reforma Bancária.”

Face ao exposto, e, por ser, no momento, a solução mais coerente, opinamos pelo arquivamento do projeto.

Sala das Comissões, em 18 de fevereiro de 1965. — José Ermírio, Presidente — José Feliciano, Relator — Jefferson de Aguiar, vencido. — Mello Braga — Sigefredo Pacheco.

VOTO EM SEPARADO DO SR. JOSÉ ERMÍRIO

Determina o projeto, em seu art. 1.º, que a taxa de juros não poderá ser superior a 12% ao ano, seja qual for a natureza do contrato, do empréstimo ou da transação. E vários dispositivos complementares, na faixa do mesmo assunto, são ainda veiculados no texto da proposição.

O projeto foi apresentado, em abril de 1962, pelos Deputados Pedro Aleixo e Aurélio Vianna, sendo recebido, nesta Casa, a 4 de junho do mesmo ano. Apreciando-o, a Comissão de Constituição e Justiça

opinou pela sua aceitação, com emenda mandando suprimir seu artigo 8.º.

Na breve justificação formulada em abono à medida proposta, seus ilustres autores aludiram à necessidade de “dar cumprimento fiel ao princípio constitucional que faz da usura, em tôdas as suas modalidades, até mesmo um ilícito penal”.

A propósito do assunto em tela, cabe inicialmente breve consideração em torno das estruturas que se fazem necessárias à solução dos problemas da comunidade nacional. No que diz respeito a elas, aliás, a ação do legislador pode fazer-se notar de três diferentes maneiras: I) criando-as; II) aperfeiçoando-as; III) reformando-as.

Ora, existe no Brasil uma estrutura bancária. Tôda a imensa e complexa função reservada a essa estrutura, no quadro de qualquer economia, vem sendo, de algum modo, exercida pela rede de estabelecimentos de crédito instalada no País, sob o comando da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Sem dúvida, êsse nosso aparelhamento destinado a lidar com os assuntos da moeda e do crédito revela-se, de há muito, impróprio para a missão que lhe cumpre executar, a bem do equilíbrio e do crescimento da economia nacional. E surge, então, a contingência de uma escolha entre dois esforços possíveis, para dotar o País da estrutura bancária realmente apta a atender às suas peculiaridades.

O primeiro desses esforços consistia apenas em corrigir as deficiências setoriais do sistema existente, orientação em que — dispondo sobre o importante problema dos juros — se enquadra o presente projeto. O segundo esforço, de amplitude maior, objetivaria a reforma total do mesmo sistema.

Acontece que estamos às vésperas de reforma bancária. Tal afirmação pode ser feita em virtude da existência de iniciativas diversas nos âmbitos do Executivo e do Legislativo, com vistas àquele objetivo, bem como da já evidente convergência dos ditos projetos no rumo único de uma pronta objetivação.

Ora, se vamos reformar o sistema bancário inteiro, criando, extinguindo ou aperfeiçoando organismos, vamos também reformular a legislação que rege as operações desse sistema. E desse modo, obviamente, será revista e atualizada a legislação que trata de juros.

Claro que o problema dos juros transcede ao exclusivismo da esfera bancária. Há previsão de juros em operações finan-

ceiras de qualquer natureza, esteja ou não entre seus agentes um estabelecimento bancário.

Mas, nem por isso, em nosso entender, a questão dos juros deixa de estar estreitamente vinculada ao problema de organização bancária. E, dêsse modo, achamos que o momento indicado para colocá-lo em novos termos será aquele em que se fizer a reforma do sistema bancário nacional.

A economia do País precisa dos bancos para expandir-se. E os bancos, por sua vez, precisam auferir lucros que assegurem sua sobrevivência, para o pleno exercício da função que lhes cumpre desempenhar.

Ora, êsses lucros tenderão a desaparecer ou a cessar, se a legislação estabelecer tetos rígidos para os juros bancários, mas não impedir que organizações de outro tipo — como é o caso das empresas de financiamento — possam cobrar, de fato ou de direito, juros mais altos em suas transações. Ou, então, possam oferecer juros mais compensadores a seus clientes.

Observaremos, em consequência, que essa questão de juros, seus limites, sua incidência, é, sob todos os aspectos, assunto delicado, em países cuja moeda esteja na situação instável em que se encontra a moeda brasileira.

Torna-se, em tais casos, difícil e perigoso legislar, pelos efeitos imprevistos, danosos ao interesse coletivo, que uma norma legal adotada sem maiores cuidados poderá gerar. O que, talvez, no caso, se aproximasse mais da verdade, do ponto de vista econômico, seria vincular a taxa de juros ao índice da desvalorização da moeda nacional, pois, à proporção que a moeda perdesse substância, a taxa subiria.

As dificuldades começariam, em se tratando de disciplinar juros, na própria superação do primeiro obstáculo: encontrar perfeita definição para usura.

Como os fatos indicam que a reforma bancária será em breve processada no País, como dissemos, entendemos que todos os problemas com ela relacionados — o de disciplinar os juros, inclusive — receberão o justo tratamento, dentro da indispensável harmonia com as múltiplas exigências do quadro conjuntural.

Por essas razões, consideramos em completo antagonismo com o interesse público, neste momento, quaisquer proposições que visem a aperfeiçoar detalhes de um siste-

ma bancário em vias de ser totalmente reconstituído.

Opinamos, assim, pela rejeição do projeto, bem como da Emenda n.º 1, a êle apresentada pela Comissão de Constituição e Justiça.

É o parecer.

Sala das Comissões, em 31 de agôsto de 1963. — José Ermírio, Relator.

VOTO EM SEPARADO DO SR. JEFFERSON DE AGUIAR

A Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei n.º 4.055-B, de 1962, de autoria do Deputado Pedro Aleixo, dispondo sobre taxas de juros e cobrança de adicionais nos inventários efetuados no território nacional, além de providências outras, que a proposição enumera.

No Senado, a Comissão de Constituição e Justiça opinou pela aprovação do projeto, com a rejeição do art. 8.º, assim redigido:

"Continuam em vigor os dispositivos vigentes do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, e demais disposições legais não modificadas pelos artigos anteriores."

Todavia, nesta Comissão, o ilustre Relator do projeto opinou pela rejeição do mesmo e da emenda da Comissão de Constituição e Justiça, invocando, como argumento central, a estrutura bancária e a sua provável e iminente reforma, "e, dêsse modo, obviamente, será revista e atualizada a legislação que trata de juros", envolvendo ainda, como forma de apreciação coerente, as companhias de investimentos, cujas ofertas de crédito podem superar os intuítos do legislador.

Afirma o ilustre Relator:

"Observaremos, em seqüência, que essa questão de juros, seus limites, sua incidência, é, sob todos os aspectos, assunto delicado, em países cuja moeda esteja na situação instável em que se encontra a moeda brasileira."

Torna-se, em tais casos, difícil e perigoso legislar, pelos efeitos imprevistos, danosos ao interesse coletivo, que uma norma legal adotada sem maiores cuidados poderá gerar. O que, talvez, no caso, se aproximasse mais da verdade, do ponto de vista econômico, seria vincular a taxa de juros ao índice da desvalorização da moeda nacional, pois, à proporção que a moeda perdesse substância, a taxa subiria.

As dificuldades começariam, em se tratando de disciplinar juros, na própria superação do primeiro obstáculo: encontrar perfeita definição para usura."

A Confederação Nacional da Indústria apresentou à consideração do Senado o trabalho elaborado pelo seu Conselho Econômico, advogando a rejeição do projeto, em longas considerações, que, em suma, concluem pela "total liberação da taxa de juros pela revogação da lei da usura". As razões adotadas pelo Conselho Econômico da Confederação podem ser resumidas com transcrição dos seguintes itens principais:

1) "Com o desencadeamento da inflação, todavia, a situação se modificou frontalmente. Nos últimos dez anos, o nível geral de preços elevou-se de cerca de 6,1 vezes, o que equivale, em média, a uma taxa anual de inflação da ordem de 20%. O resultado é que a taxa nominal de 12% ao ano se transformou numa taxa real fortemente negativa."

2) "É fácil perceber que, a uma taxa real de juros fortemente negativa, a procura de empréstimos excede, de muito, a oferta disponível. O controle dos juros leva, assim, à formação de um excedente insatisfeito e crônico da procura de crédito. Isso explica, em grande parte, o suposto paradoxo da sensação de falta de dinheiro durante a inflação."

3) "O desequilíbrio entre a oferta e a procura de crédito, provocado por uma taxa real de juros negativa, constitui, obviamente, um forte estímulo à burla da lei da usura. Não é de surpreender, pois, que se tenha desenvolvido um mercado paralelo de crédito no qual os empréstimos se negociam com taxas de juros muito superiores ao limite legal de 12% ao ano."

4) "O binômio inflação-lei da usura provoca um impasse inevitável nas operações de crédito a médio e a longo prazo. Os Bancos Comerciais, não contando com um volume suficiente de depósitos a prazo, não se podem comprometer em empréstimos a médio e a longo prazo. Atualmente, os Bancos Comerciais se limitam a emprestar dinheiro por 90 ou 120 dias, excepcionalmente levando as suas operações de crédito até 180 dias."

No mesmo trabalho, são apontados "os artifícios para burlar a lei da usura", com as seguintes considerações:

- a) recebimento, por fora, sem qualquer declaração, dos juros que ultrapassam a taxa legal de 12% ao ano;
- b) nas vendas a prazo, acréscimo no preço da coisa de uma parcela atuariamente equivalente à diferença entre os juros efetivamente cobrados e os declarados no contrato;
- c) os bancos cobram os juros e comissões outras, sobrecarregadas principalmente nos empréstimos a curto prazo;
- d) as "operações triangulares", com a intervenção simultânea do depositante, do banco e do mutuário (a diferença dos juros, na operação, é paga ao depositante, sem qualquer declaração);
- e) empréstimos em conta vinculada;
- f) sociedades em conta de participação, surgindo o mutuário como sócio ostensivo e o mutuante como sócio oculto;
- g) venda de letras de câmbio com deságio.

Adverte ainda a CNI que devem ser consideradas as sociedades de crédito e financiamento, o sistema de fundos de participação e o sistema das letras de câmbio, além do procedimento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a) com a concessão de empréstimos com cláusula móvel para o pagamento de amortizações e juros (reação do lucro efetivo em cada ano e o lucro previsto no projeto); b) a participação societária; c) as operações de *underwriting* (garantia de subscrição de ações) e, finalmente, a complementação de empréstimos simples por partes beneficiárias.

Em Requerimento sob o n.º 685, de 24 de setembro de 1963, solicito as seguintes informações do Sr. Ministro da Fazenda (DCN, 25-9-1963, pág. 2.534):

"Requerimento n.º 685, de 1963.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Ex.^a sejam requisitadas as seguintes informações do Sr. Ministro da Fazenda:

- a) pronunciamento do Ministério da Fazenda, SUMOC e FIBAN, sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 57/62, que dispõe sobre taxas, juros, e dá outras providências (avulsos incluídos);

- b) quais as deliberações, decisões e pronunciamentos, com as razões que os justificaram, da SUMOC, FIBAN e quaisquer outros órgãos do Governo, que vêm autorizando os bancos a cobrarem taxas, comissões, juros etc. que ultrapassam os limites máximos da lei de usura;
- c) sugestões que os referidos órgãos tenham a respeito do projeto, com a remessa dos balanços ou informações a respeito dos lucros, reservas, patrimônio, investimentos, depósitos etc., dos maiores bancos do País;
- d) apreciação analítica desses balanços e dessas informações, com os relatórios que técnicos da FIBAN e da SUMOC tenham apresentado a respeito.

Sala das Comissões, 24 de setembro de 1963. — **Jefferson de Aguiar.**"

O Presidente do Banco do Brasil, atendendo solicitação que lhe fiz, informou (Ofício Pres. — 63/432, de 18-11-1963):

"2. No aludido parecer, ressalta aquele nosso departamento, especialmente, o ponto de vista, sustentado por este Banco, de que é perfeitamente legítima a acumulação dos juros das operações bancárias — mesmo quando cobrados à taxa máxima legal — com as comissões de abertura de crédito e de cobrança, visto que estas não guardam qualquer relação com os juros, não tendo sentido, pois, data venia, a proporcionalidade que se pretende estabelecer, consoante o art. 2.º do mencionado projeto.

3. As considerações ali expendidas, desejamos acrescentar que, segundo entendemos, no que respeita à fixação de taxas e comissões em geral, a melhor solução será aquela que se pretender dar através da reforma bancária em perspectiva, isto é, deixar a estipulação a critério do órgão de cúpula do sistema, que, assim, ponderados os diversos aspectos peculiares a cada caso, poderia alterá-las de acordo com as exigências da conjuntura, medida tanto mais conveniente em face da crise inflacionária que enfrentamos."

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, pleteando a liberação dos organismos oficiais de investimentos relativamente à limitação da taxa de juros, além de não afetar o art. 16 da Lei n.º 2.973, de

26 de novembro de 1956, aduz, entre outros, os seguintes argumentos:

"7. A inflação tem atingido nos últimos anos a taxas elevadíssimas, muito superiores à soma das taxas que o BNDE exige como remuneração de seus serviços e de seu capital. A taxa de juros vigorante no mercado de letras de câmbio é atualmente da ordem de 35%.

8. O projeto, se convertido em lei, tal como se encontra, afetará negativamente sobretudo as instituições especializadas em financiamento a longo prazo, justamente aquelas que mais contribuem para o desenvolvimento econômico do País.

9. Os bancos comerciais, cujos recursos provêm, em sua maioria, de depósitos populares, de custo mais baixo, podem dar grande rotatividade a seus capitais e assim alcançar grandes lucros, sem o prejuízo da inflação. Muito ao contrário, o processo inflacionário as favorece."

(Ofício F-449/63, de 18 de julho de 1963.)

Os esclarecimentos do BNDE vêm acompanhados de pronunciamento do seu Departamento Econômico (Divisão de Estatística e Atuária), onde se encontra a composição da taxa média de juros, assim discriminada:

Custo do dinheiro	8,5%
Excedente a ser obtido para permitir honrar avais (40%)	4,5%
Coefficiente de inércia	0,5%
Risco das operações de empréstimo ou parte de capitais	3,5%
Despesas administrativas	2,0%
	<hr/>
	19,0%

Verifico que, consagrando a inflação e consolidando os artificios engenhosos ou não para burlar a lei da usura, são invocados argumentos protelatórios ou contraditórios para a rejeição do projeto, cujo merecimento reside justamente em se constituir em instrumento hábil ao combate ao surto inflacionário grave, que onera a produção, sobrecarrega os investimentos e amesquinha os orçamentos domésticos do povo brasileiro, estiolando a renda nacional e paralisando o desenvolvimento econômico da Nação.

A rentabilidade do capital não poderia ultrapassar os índices mínimos, que outras

nações adotaram, a fim de eliminar ou frustrar o entrosamento e a usura, obrigando a todos a inverterem em obras de relêvo social o produto de sua poupança ou dos lucros auferidos no comércio e na indústria. Estados Unidos e Alemanha conquistaram posição invejável no mundo, porque combateram e eliminaram as táticas fraudulentas de rentabilidade fácil de capitais usurários.

Parte da renda nacional é recebida em forma de juros sobre o capital, preferindo o público manter fundos imobilizados e estéreis, sob o influxo do sentimento de incerteza com relação ao que nos reserva o futuro, ensina Samuelson (*Introdução à Análise Econômica*, vol. III, pág. 121).

Quando o juro declina, o patrimônio total mencionado no balanço crescerá, porque uma taxa de juros mais baixa significa um valor capitalizado do patrimônio existente imediatamente mais alto (**recapitalização para mais do patrimônio**), assim como novos haveres surgirão, eis que **novos projetos se tornaram economicamente possíveis** (ob. cit., pág. 129).

Conclui o mesmo autor:

"Em suma, a redução da taxa de juros aumenta a procura de valores pelas empresas, assim como aumenta a necessidade das empresas por capital de participação e de empréstimos a serem providos pelos lares." (Ob. cit., pág. 130.)

A redução da taxa de juros se afigura essencialmente vital a uma economia em desenvolvimento; onerar o custo da produção e os investimentos reprodutivos com juros altos constitui meio hábil para estiolear a produção e para afugentar investidores em todos os setores de atividade, tornando impossíveis e não-lucrativos quaisquer projetos, em linha de princípio.

Parece-me que tais práticas promovem imediatamente alguns males, que podem ser citados: redução ou inalterabilidade da arrecadação fiscal, com a impossibilidade de realização de obras públicas essenciais (estradas asfálticas, hospitais, escolas, usinas hidrelétricas ou termoeletricas etc); impossibilidade de absorção de mão-de-obra ociosa, com a marginalização de elementos válidos da sociedade (construção ou ampliação de fábricas, exploração de riquezas naturais, criação de novos métodos de trabalho e de aplicação de produtos naturais etc. de iniciativa particular); mercado interno oscilante e fraco com a precária e difícil aquisição dos produtos acabados nacionais, tornando alea-

tória a industrialização comercial e bancária, sem a possibilidade, ainda, de ação competitiva no exterior; manutenção, por via de consequência, de baixos padrões de vida no País, com trabalho semi-escravo, com implicações e condicionamento graves, inclusive na produtividade, com a elevação do custo da produção (divergências fortuitas entre patrões e empregados; reivindicações salariais e outros direitos, em razão do desajustamento reinante; instabilidade da empresa, tornando insegura a situação de patrões e empregados, v.g.).

Esse o bosquejo rápido que se pode apresentar, na infirmativa do aflogismo que se elabora pela não-aprovação do projeto, cujo merecimento, consoante afirmei, reside no desenvolvimento econômico do País e no aniquilamento progressivo dos capitais usurários negativos e prejudiciais à Nação.

Prosseguindo, com o abono da lição de técnicos e mestres na matéria, que se afina com o meu espírito, mas que a contingência me leva a disputar, na lide nobre de bem cumprir com os meus deveres parlamentares, passo à relação entre a teoria monetária, de um lado, e a teoria da formação de preços, de outro, para alcançar a questão nodal deste voto — a taxa de juros. Numa, é examinado o nível geral de preços; enquanto, na outra, se determina o preço de cada mercadoria em função da oferta e da procura (teoria geral dos preços e dos ciclos — relação entre: mercadorias de consumo, investimentos; despesas de consumo, economias). A integração desses elementos se deu no Século XIX, de acordo com a teoria de Wicksell, dependendo esse equilíbrio, precisamente, da taxa de juros (*Lecuters en political economy*, vol. II; *Interest & Prices*). É o processo cumulativo:

"A alta de preços pequena ou moderada a princípio não pode permanecer enquanto sua causa, isto é, enquanto a taxa do mercado ficar abaixo da taxa normal. Se, pois, os bancos mantiverem uma taxa de juros mais baixa do que os empreendedores esperam obter, de seus negócios, criará o estímulo para novos lucros e a concorrência entre eles fará novamente subir os preços de trabalho e dos materiais, e, indiretamente, das mercadorias de consumo, e assim por diante."

Vê-se, assim, que o processo cumulativo de Wicksell se constitui pela decalagem entre a "taxa de juros do mercado" e a "taxa de juros natural ou normal". Daí decorre: se a taxa de mercado fôr igual à taxa natural, o sistema económico estará em equilíbrio; a taxa de juros será igual à de rendimento do capital; as economias serão totalmente absorvidas e o nível geral de preços manter-se-á estável (v. Eugênio Gudín, *Princípios de Economia Monetária*, vol. II, pág. 18).

"Se não se prevê a alteração das taxas a curto prazo, a taxa a prazo longo excederá a de curto prazo, de um prêmio normal de risco; se a taxa a curto prazo é considerada como anormalmente baixa, a taxa a longo prazo se estabelecerá a um nível nitidamente superior a ela; a taxa a curto prazo só será superior à taxa a prazo longo, quando se considera que a taxa a curto prazo no momento é anormalmente alta." (Páginas 144 e 152.)

Keynes assinala que a taxa de juros é determinada, a cada momento, em larga medida, pela idéa que se faz de seu valor futuro (*General Theory*, pág. 203). Mas o acicate e o impulso que se possa dar a essas previsões, numa economia fraca e instável como a nossa, exigindo, para sobreviver, de atividades inúmeras e de investimentos infinitos, têm que ser moldados, no interesse nacional, e contidos, no interesse social.

Uma alta taxa de juros é um indicio de maior severidade de racionamento, ensina o Professor Haberlie. É um aviso aos imprudentes e aos que operam em negócios de vulto superior a suas possibilidades. É um aviso de crédito mais escasso, adita Eugênio Gudín (obra citada, vol. II, página 35).

Charles P. Kindleberger, professor de Economia do Massachusetts Institute of Technology, esclarece que o processo de crescimento pressupõe que se crie um excedente para ser aplicado em investimento de capital (*Desenvolvimento Económico*, página 90). No entanto, a poupança não é possível em qualquer setor da economia, quando o sistema está condicionado à espoliação de juros usurários, submetido o processo de aplicação de capitais ao progressivo rendimento de taxas descontroladas, em ascensão permanente, com a utilização pública e confessada de

artifícios flagrantemente ilegais, mas consentidos pelo Governo, impostos por capitalistas e tolerados voluntariamente por alguns, porque com recuperação fácil e lucrativa, ou por imposição de contingências aflitivas de particulares, industriais ou comerciantes em decadência.

Concluo este meu voto, recordando episódio que ocorreu em New York, em 1961, quando ali estive integrando a Delegação Brasileira à XVII Assembléa das Nações Unidas. Naquela oportunidade, o Embaixador Adlai Stevenson perguntou-me assombrado se seria verdadeira a informação que tivera de que no Brasil os juros se elevavam a 12% ao ano. Respondi-lhe que os "privilegiados" pagavam 12% ao ano, mas era corrente no País a taxa de 3 a 5% ao mês, o que se me afigurava uma espoliação. O americano ilustre ficou perplexo, estranhando que pudesse o País progredir com taxas de juros tão elevadas. No seu país a taxa é apenas de 3,5% ao ano, com crédito fácil e assistência técnica abundante, em todos os setores de atividade. Daí o fantástico e admirável desenvolvimento da Nação americana.

Nada justifica que se prossiga com a política errônea e equívoca que se tem adotado no País, favorecendo-se grupos económicos vorazes, em detrimento do Brasil e do povo.

A política financeira desta Nação tem que se desvencilhar dos grupos financeiros, económicos ou oligárquicos, que dominaram o Ministério da Fazenda, orientando-a pro domo sua.

É preciso salvar este País, com renúncia, trabalho e coragem, que só a ausência de compromissos e a audácia dos pioneiros poderão possibilitar, nesta hora decisiva da Nação.

Com estas razões, voto pela aprovação do projeto, divergindo do ilustre Relator, que o adotou, em princípio, como se viu, mas sufragou a tese da alteração com a reforma bancária, a qual — entendeu — não se vincula aos propósitos imediatos e urgentes da proposição.

Sala das Comissões, 9 de agosto de 1964. — Jefferson de Aguiar. — Relator.

A 7 de julho de 1965, o projeto é rejeitado pela Câmara Alta, sendo prejudicada a emenda. A 12-7-65, o processo é encaminhado ao arquivo, e a 15-7-65 o Offício n.º 1.547 comunica à Câmara dos Deputados a rejeição do projeto, que nesta Casa tramitara sob o n.º 4.055-62.

HOMENAGEM
AO IV CENTENÁRIO
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

- Fundador da cidade do Rio de Janeiro
- Transferecimento dos despoços mortais do Capitão Alvares de Sa

Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por seu Diretor, Dr. Aroldo Moreira.

Requerimento datado de 11 de junho de 1840, em que os devotos do Senhor do Bom Jesus dos Perdões solicitam aos representantes da Nação, além de um terreno para a construção de um novo Templo, a translação dos despojos mortais do invicto Capitão Estácio de Sá, fundador da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, sepultado na Sé Velha – do Morro do Castelo. O motivo do pedido prende-se ao Projeto em estudo que visa à demolição do referido morro.

