

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1974 — ANO XI — NÚMERO 44

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

"Alguns aspectos do Partido Político" — (<i>Senador Accioly Filho</i>)	3
"As multinacionais e a desnacionalização do Estado e da soberania" — (<i>Prof. Paulo Bonavides</i>)	13
"A intervenção do Estado no domínio econômico através dos órgãos de Administração Indireta" — (<i>Prof. Floriano Corrêa Vaz da Silva</i>)	31
"Duas tendências da moderna economia brasileira: estatismo e desnacionalização" — (<i>Prof. R. A. Amaral Vieira</i>)	47
"Fusão e incorporação das sociedades comerciais em face ao Decreto-Lei n.º 1.346/74" — (<i>Prof. Otto Gil</i>)	77
"Hierarquia das normas constitucionais" — (<i>Prof. Fernando Whitaker da Cunha</i>)	85
"Processo legislativo municipal" — (<i>Prof. Rubem Nogueira</i>)	95
"Código penitenciário tipo para a América Latina" — (<i>Prof. Armida Bergamini Miotto</i>)	103
"O posto e a patente perante o Conselho de Justificação" — (<i>Dr. João Batista da Silva Fagundes</i>)	119
"A confissão de dívida por instrumento particular como título executivo no Código de Processo Civil" — (<i>Prof. Arnaldo Wald</i>)	131
"Proteção dos direitos do homem diante da organização judiciária" — (<i>Prof. Roberto Rosas</i>)	137
"O aperfeiçoamento do notariado brasileiro" — (<i>Prof. A. B. Cotrim Neto</i>)	143
"O problema do direito civil do imigrante e a queda do Gabinete de Olinda — 1866" — (<i>Prof. David Gueiros Vieira</i>)	153
"A liberdade religiosa nas Constituições brasileiras" — (4ª parte: A liberdade religiosa na Ditadura (1937 — 1945). — A liberdade religiosa na Terceira República (1945 — 1964 — (<i>Prof. Pe. José Scampini</i>)	161

PUBLICAÇÕES

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas	189
---	-----

EDITADA PELO

SENADO FEDERAL

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal
(1961-1967)

E

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência
do Senado Federal
(1948-1967)

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DE REDAÇÃO:

ANA VALDEREZ AYRES NEVES DE ALENCAR

Composta e Impressa no
Centro Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

SENADO FEDERAL

MESA

Presidente:

Paulo Torres (ARENA — RJ)

1.º-Vice-Presidente:

Antônio Carlos (ARENA — SC)

2.º-Vice-Presidente:

Adalberto Sena (MDB — AC)

1.º-Secretário:

Ruy Santos (ARENA — BA)

2.º-Secretário:

Augusto Franco (ARENA — SE)

3.º-Secretário:

Milton Cabral (ARENA — PB)

4.º-Secretário:

Geraldo Mesquita (ARENA — AC)

Suplentes de Secretários:

Luis de Barros (ARENA — RN)

José Augusto (ARENA — MG)

Antônio Fernandes (ARENA — BA)

Ruy Carneiro (MDB — PB)

ALGUNS ASPECTOS DO PARTIDO POLÍTICO

Senador ACCIOLY FILHO

O mundo moderno é incompatível com a democracia direta, pelo número de cidadãos que devem ser chamados à decisão, pelas vastas áreas habitadas, necessidade de deliberações urgentes e complexidade das matérias sobre as quais há de recair a resolução. Ela era possível em Atenas, anterior à era cristã, ou nos Cantões suíços. Então, a população não atingia as cifras de nossas megalópolis de hoje. Os problemas eram restritos à área de uma comunidade e não tinham repercussão em outras, não se reclamava urgência nas decisões, que podiam aguardar a convocação e a reunião do povo, e este se pronunciava sobre questões de extrema simplicidade. Para afastar a idéia da possibilidade da democracia direta e da Idade Moderna, basta imaginar as nossas populações sendo chamadas a legislar sobre Imposto de Renda, Propriedade Industrial, Direitos Autorais, Direito Civil, Trânsito, Poluição, decidir sobre exportação, importação, preços e, afinal, sobre o mundo de assuntos que a nossa época provoca, já não se podendo falar em atos de administração que, no próprio tempo antigo, não eram praticados pelo povo.

A democracia direta pressupõe singeleza e está para a sociedade como a organização vital para a ameiba — um organismo um pouco mais complicado, algo mais evoluído, já não se apropria à estrutura adequada ao organismo inferior. Restaram, da democracia direta, algumas práticas (como ensina o espanhol Jorge Heras), mas que são secundárias na direção da sociedade. Trata-se do referendo, da iniciativa popular e do plebiscito, este tão nosso conhecido porque dele se lançou mão em 1962, para a mudança do sistema de governo. Do plebiscito, ainda se faz uso em nossos dias nos Estados Unidos, França, Suíça, Suécia, para pronunciamento do povo sobre determinadas e simples questões.

De modo idêntico, ainda se recorre ao referendo em alguns países, quando a população é chamada para ratificar ou não certa lei ou medida administrativa, como na Itália em relação à Lei do Divórcio.

Para superar a incompatibilidade entre o crescimento das comunidades e a democracia direta, o homem se viu perplexo. É que, como ensina Toynbee, somos muito menos inventivos, quando se trata de problemas humanos que de problemas tecnológicos. A incompatibilidade se deslindou pelo apogeu da autoocracia ou pelo recurso à democracia censitária ou à aristocracia, isto é, pela negação da democracia ou pelo simulacro da democracia. Já que todos não podiam governar,

então, o governo era de um só ou de alguns privilegiados. A capacidade criadora do homem não ia além disso, difícil como lhe era inventar outras fórmulas para o governo da sociedade.

Constituí, pois, avançado passo nesse sentido o aperfeiçoamento do sistema representativo, que se mantivera embrionário desde os romanos, como o Senado, e os próprios gregos, com o Conselho dos Quatrocentos. Nascido na Inglaterra, no século XIII, o sistema veio a tomar expressão e estruturar-se no século XVIII, nos Estados Unidos da América e, em seguida, na França Revolucionária. Aqui, o povo não mais dirige, diretamente, a sociedade, mas o faz por seus representantes, aos quais delega autoridade para fazê-lo. Sem examinar a natureza desse mandato e, assim, optar por uma das muitas doutrinas existentes a respeito, cumpre, todavia, dizer que a democracia representativa muito deve ao sistema eleitoral de investidura, principalmente ao de sufrágio universal. É evidente que a representação não poderia existir sem um processo de nomeação pelo povo que a legitimasse. Aquele adotado na fase embrionária da democracia representativa entre os gregos, o de sorteio, não podia exprimir a vontade popular e esta é a que deve prevalecer num regime democrático. Havia de conduzir-se em torno de um ou de alguns homens a preferência do povo porque, então, a escolha deles seria legítima expressão da vontade dos que nomeavam o representante.

Enquanto as populações não eram numerosas, as cidades se apresentavam escassamente povoadas e a democracia não ultrapassara a fase de censitária, isto é, só era chamado ao direito de opinar quem preenchesse determinadas condições, a começar pela de fortuna, a escolha de representantes resolvia-se, simplesmente, pela indicação do eleitor de um nome que lhe agradasse. Todos conheciam todos, porque as comunidades eram pequenas e poucos os capazes de exercício do mandato. Não havia, por isso, necessidade de os cidadãos, aos quais cabia a escolha, reunirem-se em organizações estáveis e duradouras, que tivessem por objetivo orientar a indicação dos representantes.

Essas organizações vieram a nascer dentro dos Parlamentos, pela força centrípeta que determinadas questões exerciam sobre grupos de representantes e os levavam a entenderem-se, a programarem normas e esquemas de ação, que lhes possibilitassem a vitória sobre os adversários de suas idéias.

De início, sob a forma de clubes, ligas e associações, que reuniam parlamentares de tendências comuns ou outras estruturas que se fixavam em idéias contraditórias, como os dos "tories" e dos "whigs", que, na Inglaterra do final do século XVII, representavam, respectivamente, os interesses do Rei e do feudalismo agrário e os princípios liberais da classe efluente das cidades.

Nasceram, assim, os partidos políticos, com o nascedouro nos próprios Parlamentos para atender a inclinações comuns dos representantes e que se projetaram, em seguida, para fora das Casas Legisla-

tivas, pelo surgimento de comitês destinados ao patrocínio e financiamento de campanha eleitoral de candidatos.

Aos poucos, esses comitês começaram a unir-se atendendo à coincidência de idéias e de conduta de candidatos com relação a certas questões de Estado.

Essa marca inicial do nascimento dos partidos nos Parlamentos subsistiu até nossos dias, quando se verifica a preponderância, nos quadros dirigentes de nossos partidos, de cidadãos que exercem mandato legislativo. A própria criação dos atuais partidos, a ARENA e o MDB, é demonstração da permanência daquela prática, pois o Ato Complementar nº 4 atribuiu, aos membros do Congresso Nacional, a iniciativa da instituição das agremiações.

Daquela união dos Comitês Eleitorais, Clubes, Ligas e Associações Parlamentares é que, portanto, nasceram os partidos políticos, consoante reconhece Duverger. Atendia-se, assim, à maior complexidade das questões sujeitas ao Parlamento, que deixam de tratar só de problemas fiscais e orçamentários, para atreverem-se a chamar a si toda a legislação e, também, ao crescente número de habitantes das cidades e à extensão do corpo eleitoral, com a adoção do sufrágio universal.

Já então, não era possível o conhecimento íntimo de todos os cidadãos, pois os quadros de eleitores e de candidatos se ampliavam. É fácil, numa comuna em que votem 300 ou 400 eleitores, o conhecimento dos candidatos postulantes e da tendência de cada um deles. Não o será, porém, quando se trate de corpo de 5 mil ou 50 mil, quando não só a responsabilidade se dilui, o que favorece a enorme pulverização dos nomes indicados, mas, ainda, aumenta o desinteresse, pela consciência de menor valia do voto dentro da vasta massa eleitoral que decide.

Surgidos, assim, os partidos políticos foram sendo aprimorados em seus propósitos e organização, e isto muito se deveu ao aperfeiçoamento e pureza, cada vez maiores, do processo eleitoral. É evidente que, num sistema de escolha por sorteio ou por nomeação, o partido perde sua expressão, pois nada lhe cabe nessa tarefa. Não assim, porém, na forma eleitoral de investidura, quando avulta a sua presença, que, ainda, mais notável se faz pela pureza do pleito. Ao tempo das eleições adulteradas, em que tudo era falso, desde o eleitor até a ata de apuração, os partidos não podiam prosperar porque o pleito, em verdade, não ficava na dependência do trabalho de conquista da opinião pública, mas da perícia e do ardil dos falsificadores.

E em tal importância cresceram as agremiações políticas que, hoje, se pode proclamar viver o mundo moderno num Estado de Partidos. É o que já ensinava Kelsen: "A democracia é, por natureza, um Estado de Partidos. A vontade coletiva se forma da livre concorrência dos grupos de interesses constituídos em partidos políticos. Por essa razão, a democracia não é possível, salvo com transação e compromisso entre esses grupos opostos."

Não se pode imaginar o funcionamento do Estado sem a existência de partidos. Os próprios países que adotam regimes diversos do comum das nações democráticas, ou que se aventuraram em experiências totalitárias, servem-se ou serviram-se de partidos políticos para sustentação do regime.

Aqueles comitês e clubes vieram, dessa forma, a fazer parte integrante do Estado moderno, como instrumento indispensável da democracia representativa.

Daí, a elevação do partido à condição de pessoa jurídica de Direito Público, com a sua instituição prevista na própria Carta Magna, regulado em legislação especial. Não mais entidades de Direito Privado, associações tendentes a fins de natureza política, mas, sem encarte na própria organização do Estado. O partido político passou a interessar a toda a comunidade, deixou de pertencer ao grupo de cidadãos que o integravam. Agora, o partido, fazendo parte do Estado, é instituição aberta a todos, segundo regras que a própria lei disciplina e, assim, pertence à sociedade inteira.

Olhados, dessa maneira, os antigos clubes e comitês e o partido político de nossos dias, são eles quase irreconhecíveis como sucessor e sucedidos, tanto nos propósitos quanto na organização e nos métodos. É verdade que ficaram alguns traços comuns, sobretudo quanto aos quadros dirigentes e atuantes que continuam constituídos, em grande maioria, de parlamentares.

No Brasil, o desenvolvimento dos partidos políticos não foi muito diferente daquele observado nos outros países. É certo que ao brasileiro se atribui a característica de ser avesso ao associativismo, ao contrário do germânico e do anglo-saxão, que se notabilizam pela sua tendência ao gregarismo. Vê-se em nosso homem um acentuado pendor para o isolacionismo e, politicamente, os brasileiros são tidos como ilhas dentro desta enorme Pátria. A esse espírito dispersivo do brasileiro debita-se a pouca expressão que, em nosso País, tiveram os partidos políticos, de tal monta essa inexpressividade que provocou este desabafo de Rui Barbosa: "O nosso infortúnio não é nem o Regime Parlamentar, nem a ação dos partidos, mas, como pensava José Bonifácio, a ausência de um e outros."

A República não modificou fundo o País quanto às suas instituições partidárias. Dos Conservadores e Liberais, que chegavam a ter aspiração de âmbito nacional, embora lhes faltasse estrutura para isso, partimos para os partidos estaduais, com a adoção da Política dos governadores. Embora tivesse a mesma denominação em todo o País, os partidos eram locais e nada mais pretendiam senão resolver os problemas políticos provincianos. Para as questões nacionais, os partidos locais uniam-se em ligas ou alianças, como ocorreu em 1930, com a Aliança Liberal. Sem disciplina legal para criação e funcionamento dos partidos até 1945, no Brasil, segundo escrevia João Neves da Fontoura, "quem quisesse poderia fundar um partido, como abrir uma loja".

Mas, porque dificilmente conseguira desvencilhar-se da carga de origem estadual que trazia, a instituição dos partidos políticos proliferou a ponto de chegar o País a ter 13 deles, alguns que mal escondiam sua característica e influência eminentemente regionais. O Brasil correspondia, então, ao retrato que sociólogo fez de alguns países latino-americanos — justaposição de poucos partidos autênticos, com um mínimo de organização e de estabilidade, e grupos instáveis e inorgânicos.

Criados, assim, muitos partidos para o atendimento de peculiaridades locais ou a satisfação de interesses de alguns líderes, não se pode afirmar a existência, no País, de um multipartidarismo verdadeiro. Ocorria um fracionamento da opinião pública, não da opinião pública nacional, mas daquela dos diversos Estados e que, canalizada pelos partidos, procurava influir na condução da política da Nação. Só as pessoas ingênuas levavam a sério a rotulagem dos partidos — havia 5 partidos que usavam o vocábulo “trabalhista” na legenda, mas nem todos eles tinham filosofia, programa e quadros dirigentes engajados no trabalho.

Isso, no entanto, era só consequência de ser recente a história dos partidos locais e essas tendências regionais procuravam, ainda, atropelar a nova inclinação que visava ao sentido, características e âmbito nacionais das agremiações. Os interesses e as paixões paroquiais tentavam opor-se aos tempos novos e o faziam por meio de partidos com aparência nacional, mas índole regional.

De contornos fluidos, os múltiplos partidos não tinham fronteiras delimitadas e programática, filosófica e pragmaticamente se interpenetravam. Daí, a facilidade e a frequência com que, filiados de um partido se transferiam para outro, para, logo em seguida, irem abrigar-se na legenda de um terceiro, ou voltarem ao primeiro.

Na verdade, muito poucos eram os partidos nacionais, em termos territoriais e raríssimos os que eram autênticos partidos. Os raros que eram partidos, e atuavam em todo o País, não conseguiam, porém, sobrepôr-se às peculiaridades da política local e eram comuns, nos Estados, as alianças de partidos que, na área nacional, eram inconciliáveis adversários. As conveniências regionais superavam as divergências nacionais e aí se punha à mostra a característica local do partido.

Com algum exagero, tem-se atribuído a essa má formação dos partidos a origem de todos os nossos males políticos, a causa de nossos desacertos e desencontros institucionais.

A legislação de nossos dias procurou sanar os defeitos e veio cortar fundo na carne dos partidos então existentes, chegando à sua extinção.

O Decreto-Lei de 1945, que iniciou o processo de redemocratização no País, e a Constituição de 1946 (artigo 134) acenavam para partidos nacionais, mas a legislação que se lhes seguiu foi tolerante nas exigências para a criação das agremiações.

Assim, o Código Eleitoral de 1950 só reclamava a assinatura, no manifesto de criação do partido, de 50 mil eleitores, distribuídos por 5 ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma.

Não era difícil a obtenção do número exigido de assinaturas, pois se colhia a quase totalidade no Estado matriz e as quatro mil restantes em quatro outros Estados.

É claro que um partido assim formado não teria dimensões, nem repercussões nacionais. Não perdia a sua condição provinciana, não ultrapassava, nas paixões, no debate, nos interesses, das fronteiras estaduais.

Já a Lei nº 4.740, de 1965 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos —, fixava a quantidade de assinaturas na proporção de 3% do eleitorado que tivesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 ou mais Estados, com um mínimo de 2% em cada um.

O Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965, que extinguiu os antigos partidos, determinou que, para a organização das novas estruturas políticas, fossem atendidas as exigências da Lei nº 4.740.

Menos de um mês após, verificou-se ser impraticável a criação de partidos com as exigências dessa lei, ainda para as eleições de 1966, em que se faria a renovação das Casas Legislativas do País. Daí o Ato Complementar nº 4, de novembro de 1965, atribuindo aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, a iniciativa de promover a criação de organizações equiparadas a partidos políticos.

Vê-se que o Ato Complementar nº 4 possibilitou, aritmeticamente, a criação de 3 entidades partidárias, pelo número de assinaturas de parlamentares que exigia.

É evidente, nesse Ato, o endereço de suas preocupações — a formação de partidos políticos nacionais. Ao exigir a assinatura de 20 senadores, reclamou a participação de, pelo menos, 7 Estados no ato de constituição, aceitando-se que todos os representantes desses Estados estivessem solidários com a iniciativa.

Nesse instante, nasceram a Aliança Renovadora Nacional e o Movimento Democrático Brasileiro. O fato mostra que, ainda neste final do século XX, a origem dos partidos políticos radica-se no Parlamento, como no século XVIII.

A Constituição de 1967 tornou mais rigorosas as condições para a criação dos partidos — exigência de 10% do eleitorado, distribuídos em dois terços dos Estados, com um mínimo de 7% em cada um deles, bem assim 10% de deputados e 10% de senadores.

Nesse texto, vê-se, abertamente, a intenção do legislador de tornar árdua, senão impossível, a criação de partidos, pelo rigor das exigências

e obrigação de participarem da instituição 10% dos parlamentares federais.

A nova Lei Orgânica dos Partidos (Lei nº 5.682, de 1971) agravou os requisitos da lei anterior, mas atenuou os da Constituição de 67, que já estava reformada pela Emenda nº 1. Reclama essa lei não mais 3%, nem 10%, porém, sim, 5% do eleitorado votante na última eleição para a Câmara dos Deputados. Reduziu para 7 o número de Estados onde se devem colher as assinaturas, que devem corresponder a 7% do eleitorado em cada um deles.

Postas estas proporções com os últimos números de que dispomos, quanto a comparecimento às urnas e que são de 1970 (23 milhões de eleitores), verifica-se que para fundar um partido são, hoje, necessárias um milhão e cento e cinquenta mil assinaturas, das quais pelo menos 7% dos votantes em cada um dos 7 ou mais Estados.

As exigências mostram a preocupação da lei vigente que é de dificultar a pulverização dos partidos e torná-los nacionais.

Com estes números, deve-se reconhecer não ser fácil a fundação de agremiações partidárias, embora ela não seja impossível. Aquilo que se varreu da vida política brasileira foi a improvisação, o aventureirismo, o localismo, o mercadejamento das agremiações partidárias. Por não ser fácil fundar um partido, torna-se ele mais valioso para não ficar em mãos inábeis, ou que somente o desejem para aventuras eleitorais. Só se pode criar partido no País, mediante movimento de motivação, convencimento e esclarecimento e, assim mesmo, a longo prazo.

Pergunto: É isso salutar para o regime democrático e para a Nação?

É indiscutível que a dimensão nacional dos partidos convém à democracia e ao País. Confinado aos interesses locais, o partido perde a autoridade, desfigura-se e presta-se, em termos nacionais, às mais estranhas alianças. O partido nacional promove melhor a integração do País, solidariza os cidadãos e os torna mais conscientes dos problemas da Nação. Mas, segundo algumas opiniões, essa colocação dos partidos em bases nacionais acaba levando ao bipartidarismo pelo rigor das exigências para a criação de entidades políticas. A afirmativa faz crer que o bipartidarismo é maléfico ao regime. Não é o que pensam, porém, doutrinadores que ensinam “apresentar o bipartidarismo um caráter natural. Com isso se quer dizer que as opções políticas se apresentam, comumente, sob a forma dualista. Nem sempre há dualismo de partidos, mas quase sempre há dualismo das tendências. Toda a política implica escolha entre dois tipos de soluções: as soluções chamadas intermediárias se relacionam uma com as outras; o que equivale a dizer que o centro não existe em política: pode existir partido do centro, mas não tendência do centro, doutrina do centro” (Duverger).

A democracia moderna procura manter a tendência de aglutinar o povo em duas grandes correntes de opinião, as quais servem de suporte a dois partidos políticos — o que apóia o Governo e o que dele

diverge. É, evidentemente, uma separação primária, desprovida de conteúdo ideológico, mas que corresponde ao sistema adotado em dois países de grande estabilidade política e institucional — a Inglaterra e os Estados Unidos.

Vale, assim, o sacrifício que se faça para opor barreiras ao ressurgimento de partidos sem características nacionais isto sim, extremamente nocivo ao País e ao regime. É interessante a existência de mais um ou dois partidos poderosos, sólidos e duradouros, que surjam de movimentos de opinião derramados por toda a Nação, embora de criação demorada e difícil, que a instituição de múltiplas agremiações sem expressão nacional e organizadas segundo o interesse de alguns políticos, desejosos de ter legenda própria.

Nada impede, assim, o surgimento de terceiro e quarto partidos — se houver amparo na opinião pública, eles surgirão, firmemente estruturados e representando expressiva parte do eleitorado brasileiro.

O sentido de nossa legislação é de prestigiamento dos partidos políticos, aos quais se procurou armar dos instrumentos necessários à obtenção dos fins a que estão destinados. A primeira Lei Orgânica, repetida pela segunda, dispõe, expressamente, sobre a natureza de Direito Público da pessoa jurídica do partido e a definição de seu objetivo, que é o de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

A própria Constituição dá os contornos dos partidos políticos, procurando reforçar a autoridade deles sobre os eleitos, que perderão o mandato por infidelidade ou por abandono de legenda.

A preocupação de toda a legislação brasileira vigente é de dar grandeza e tornar nacionais os partidos, mantê-los poderosos e com autoridade sobre os filiados que elegerem, assegurar-lhes a manutenção pelo Fundo Partidário e dar-lhes função permanente pelo exercício de atividades político-culturais.

A lei quer o partido não só para o processo eleitoral, numa atividade episódica, em que a agremiação disputa o pleito e recolhe-se à inação, mas o deseja atuante para a educação política do povo e a integração do maior número de cidadãos aos quadros de filiados. Antes, a grande massa de eleitores não se filiava aos partidos, destes não fazia parte, mas só lhes era circunstancialmente solidária nas eleições, quando preferia a legenda de um deles. O partido, então, confundia-se com o pleito, pois, unicamente, vivia nessa fase, hibernando no intervalo das eleições. Tomavam-lhe o lugar os líderes políticos, que ficavam todo o tempo a atrair a atenção do povo para as suas teses pessoais nos debates parlamentares ou em conferências e discursos fora das Casas Legislativas. Acabava o partido por viver à sombra desses líderes e o eleitorado passava a acompanhar não o partido, mas o líder. Isso é, irrecusavelmente, perigoso para o regime, porque os movimentos de massa vêm a depender do temperamento, paixões ou interesses de determinados homens e os partidos ficam a cortejar os carismáticos, que podem atrair votos para a legenda.

A legislação nova quis suprimir esse aspecto da vida política brasileira e, por isso, reforçou o partido, dando-lhe tais condições de segurança que eles se estão tornando poderosos e passando a ter vida e atuação permanentes. Percebe-se, na lei, o desejo de evitar o individualismo, o vedetismo, o caciquismo e de integrar a todos no partido para que a ele caiba a preferência e a atenção do povo.

A ampliação dos quadros de filiados da agremiação política já objetiva alcançar esse fim, pois quem dá a sua expressa adesão a um partido, a ele se prende e solidariza-se, enquanto pelo simples voto eleitoral a solidariedade ainda é mais a um homem do que a uma instituição.

A lei procura, assim, trazer do proselitismo pessoal para o partidário um grande número de cidadãos, que vão fixar-se em princípios adotados pelo partido e não aqueles defendidos por líderes. Isso é imensamente importante, porque estamos vendo a transferência da liderança das mãos de homens para as legendas partidárias e os cidadãos não mais se deixam conduzir por outros, mas por estruturas que contêm idéias e programas.

Esse fenômeno livra-nos dos perigos de instáveis e temperamentais lideranças de pessoas que criaram tantos males para a humanidade.

Para ir adiante nesse processo de valorização dos partidos, é preciso, ainda, que se obtenha maior número de filiados entre todas as categorias da sociedade.

Os partidos não devem ser olhados como propriedade da chamada classe política, mas, como quer a própria lei, devem ser vistos como instituição nacional, integrada no Estado e, portanto, pertencente a toda a Nação. Partido não é só um clube, uma simples associação — vai além disso, pois é o próprio regime democrático em atividade, é o instrumento da democracia representativa que torna possível a sua existência no Estado moderno. Todo o cidadão tem o dever de estar integrado num deles — ali é que se realiza, hoje, uma parte da dinâmica do regime democrático. A investidura dos eleitos pelo povo é um longo processo que se desenvolve em multifários episódios. O ato de votar é, tão só, um deles, talvez o mais importante, talvez o que traga, em si, o aspecto de unção, mas, não é todo o pleito. O cidadão deve participar do processo inteiro, filiando-se ao partido e assim estando presente no decurso completo da escolha dos dirigentes do Estado.

Não se quer que o cidadão aliene sua personalidade dentro do partido, mas se deseja que se liberte da influência ou da condução por lideranças pessoais.

Para cumprir a missão que lhe dá a lei e justificar a garantia e os estímulos que recebe, o partido não deve ser mera máquina eleitoral, que serve simplesmente para a eleição de candidatos. São, hoje, variados os problemas que o Estado tem em relação à vida dos cidadãos e nunca ele interferiu tanto a respeito do interesse e do cotidiano de cada um. As funções do Estado dilataram-se, porque dele se exige pre-

sença na condução de inúmeros fenômenos, desde físicos até econômicos. O desenvolvimento aumenta a dependência do homem ao Estado, tão complexa a vida se tornou — o Estado tem de abrir caminhos, fundar escolas, manter hospitais, reger a economia, disciplinar o tráfego, dirigir a educação, dirimir os conflitos e atender, enfim, a um alude de fenômenos que ocorrem na sociedade moderna. Nas comunidades primitivas ou de épocas menos remotas, o homem não estava tão sujeito à ação do Estado, porque à sua iniciativa ficava um rol enorme de atividades. Se assim é, se o Estado invadiu tanto a nossa vida — e os meios de comunicação que por ele são explorados ou, pelo menos, controlados, chegaram a irromper pelos nossos lares — e nos domina os menores atos, como pode o cidadão deixar de interessar-se pela direção dele, pela condução de seus negócios, que atingem profundamente a existência de cada um?

Não estamos mais no mundo em que o Estado era uma entidade longínqua, inapercebida, mas, pelo contrário, vivemos uma época em que o Poder Público é demasiadamente presente, atuante, agressivo e vigilante.

A solução é, então, estarmos todos solidários com o Estado, encaminhando com ele os desates para os problemas que são comuns a nós todos.

Como ficar com o Estado senão participando da vida política?

Para os antigos, ser “cidadão” constituía a maior glória, porque o *status* correspondia ao fato de estar presente nas decisões do Estado, para elas concorrendo com sua opinião e voto. Péricles, na velha Atenas, já proclamava considerar o homem desinteressado dos negócios públicos não apenas um inócuo, mas um inútil.

Ninguém pode viver recolhido aos interesses e negócios particulares, porque com estes também o Estado se envolve e convém, por isso, ficar atento e associar-se à direção dele, isto é, participar da vida política.

É um subterfúgio a afirmação de que se concorre, para a riqueza geral e para o engrandecimento da Nação, com o trabalho individual, com a devoção de cada um aos próprios interesses, porque estes, reunidos uns com os outros, terminariam formando o interesse do Estado. Essa posição é egoísta e não corresponde inteiramente à realidade, pois só uma parcela de nosso esforço com os assuntos particulares reverte em favor do País — o grande quinhão é nosso mesmo, além de carecer o Estado também das preocupações de todos.

Esses cuidados e inquietações dos homens devem ser trazidos para dentro do partido, que é o desaguadouro natural do debate das questões que interessam à comunidade e ao Estado.

A lei deu a sua contribuição para o fortalecimento do partido. Ao povo cabe realizar a tarefa, porque o partido é a sua praça para a discussão, o fortim para a defesa, refúgio para os temores e porta-voz para as reivindicações.

As Multinacionais e a Desnacionalização do Estado e da Soberania

PAULO BONAVIDES

SUMARIO: 1. O fenômeno das multinacionais. 2. Que é a multinacional? 3. O poder das multinacionais. 4. O problema das multinacionais: vantagens e desvantagens. 5. A intervenção dos governos e dos organismos internacionais. 6. O Brasil em face das multinacionais: o desenvolvimento e os imperativos da segurança nacional. 7. O multinacional e o futuro do Estado e da soberania.

1. O FENÔMENO DAS MULTINACIONAIS. De quantos desafios o Estado nacional já padeceu, o mais grave é, por sem dúvida, este que a segunda metade do século XX configura no fenômeno das multinacionais, organizações de poder cujos traços impressionam vivamente o cientista político, o economista, o historiador, o estadista e quantos estimam já a novidade e o ineditismo dessas associações de empresas, bem como o influxo decisivo que poderão ter na economia universal e na política de todos os países, tanto os desenvolvidos como os subdesenvolvidos, durante as próximas décadas.

O principal temor suscitado pelas multinacionais prende-se, do ponto de vista político, ao proclamado fim da soberania, à extinção do Estado nacional, à substituição desse ator no palco da História por novos protagonistas que, despreconcebidamente, estariam preparando o advento de uma convivência universal debaixo de meros imperativos econômicos.

Duas forças profundamente desnacionalizadoras marcam a história do Ocidente nos séculos XIX e XX: o socialismo marxista do Manifesto de 1848 (o socialismo enquanto pregação doutrinária) e o capitalismo multinacional da crise que assinala a década de 70. Paradoxalmente, o socialismo volve às pátrias, teoricamente renegadas, ao passo que o capitalismo se aparta da moldura nacional, núcleo clássico de sua expansão.

Derrotado pelo sentimento nacional, o internacionalismo constituirá já o ponto vulnerável da doutrina de Marx como advertira o grande economista Sombart. Dissera este que Marx, com a sociedade de classes, revelara uma verdade histórica, mas não a verdade toda, porquanto esta se continha no complemento indeclinável do caráter nacional de cada sociedade — aspecto que o marxismo, cometendo erro básico, descurara por inteiro.

O capitalismo na fase das multinacionais está também a pique de cometer crasso e funesto equívoco, quando desconhece e ultrapassa as fronteiras nacionais, quando cuida que os povos possam viver à margem dos símbolos e dos valores que uma convivência histórica, cimentada na obra de gerações, produz lenta e eficazmente, ou quando nega a cada povo sua individualidade mesma.

A multinacional corresponde, por conseguinte, a uma fase em que o capitalismo aparentemente se despolitiza. O sistema da economia competitiva, renunciando em definitivo às formas imperialistas clássicas que o associavam na política a este ou àquele Estado, teria partido assim os laços nacionais, internacionalizando-se.

O capitalismo entra a oferecer, pois, a imagem da despolitização que o faz aceitável até ao Estado socialista. Nestes introduz-se ele de modo sutil, como hóspede, trazendo apenas as ferramentas com que auxiliar a promoção do desenvolvimento em termos rigorosamente técni-

cos. As empresas multinacionais, que compõem gigantescas concentrações de capitais ou dispõem de recursos que excedem o produto nacional bruto de muitos países, parecem ter assim um só objetivo: a permanente e ilimitada busca de lucros num total alheamento de fins, salvo os de ordem puramente econômica. Transitam, portanto, com desenvoltura acima das ideologias, como se a despolitização não fora também uma forma *sui generis* de ideologia, a mais imperceptível e, por consequência, a mais difícil de combater ou erradicar.

Dotadas de suposta neutralidade política, elas visualizam o mundo como um só mercado: o mercado global. Nisso se resume o teor revolucionário de semelhantes empresas que ora subvertem a concepção do antigo capitalismo das nações, anterior à hegemonia econômica dos Estados Unidos na órbita do Ocidente e que desde essa hegemonia produziu a forma mais aguda de imperialismo da idade contemporânea.

Atravessa o mundo, por conseguinte, uma fase em que a soberania dos Estados enfrenta um terceiro e mais difícil período de contestação: o primeiro fora de simples contestação teórica, da parte dos juristas que preconizavam o fim da soberania em nome do direito internacional; o segundo, de contestação política, assinalado pelo advento de organizações internacionais cujo modelo mais eficaz tem sido o das Nações Unidas, a quem unicamente deveria caber a titularidade da soberania em substituição do Estado; e o terceiro, afinal, de contestação econômica, o mais grave de todos, porquanto retira ao Estado faculdades decisórias essenciais em matéria que entende com o destino da coletividade nacional.

Preparando a humanidade desnacionalizada, cuja máxima aspiração seria a comunidade de consumo, os tecnocratas — filhos naturais e diletos da mentalidade que essas organizações empresariais produziram no mundo — se socorrem, não raro, da palavra interdependência para abrandar posições, amolecer escrúpulos e quebrantar resistências. Os laços nacionais se partem ante invocações desse teor, a soberania cede, a opinião consente, o patriotismo cala. E o Estado nacional, de soberania humilhada, se resigna ao ofício de gerir o que ainda lhe resta fora do quadro das decisões econômicas fundamentais, sobre as quais perdeu de todo a jurisdição. Haja vista, durante a crise do petróleo, a melancólica e ridícula posição a que ficaram expostos, inermes, os membros da Comunidade Européia.

2. QUE É A MULTINACIONAL? Há seres e coisas que melhor se compreendem do que se definem, ou antes não precisam de definição para serem bem compreendidos ou identificados. A este rol pertence, por exemplo, a multinacional — um conceito que, quanto mais seapura na retorta da razão, mais fluido se apresenta, mais escapa na sua ambigüidade a uma caracterização precisa, mais volátil se levanta ao entendimento. É, no entanto, não se trata de um fantasma. É por excelência

a realidade contundente do capitalismo na segunda metade deste século. Tão contundente que fez vulneráveis as fronteiras econômicas do socialismo, onde se introduziu como agente neutro ou cavalo de Tróia, escrevendo um enigma para o futuro.

Os debates e as dúvidas principiam com o nome mesmo de batismo que lhe deram, ao qual já se prende uma conotação maliciosa, de colorido político. Nos países em desenvolvimento, fala-se abertamente em **multinacionais**, nos desenvolvidos, a palavra de preferência é **transnacional**; ali, a rude confissão do pluralismo de pátrias como palco da ação empresarial, aqui, a ressalva implícita e neutralizante de uma ação econômica que meramente se dilata de uma a outra fronteira, ou simplesmente induz a naturalidade com que se processa, por exemplo, um ato de comércio internacional.

Documento da Organização das Nações Unidas, que veio a lume em agosto de 1973, emprestava já o caráter de multinacional a “todas as empresas que controlam ativos — fábricas, minas, escritórios de vendas etc., em dois ou mais países” ou declarava que “o mínimo exigido para que uma companhia seja classificada como multinacional é que ela tenha estabelecimento de **produção no exterior**” e que “haveres sob a forma de meras subsidiárias de vendas não basta”.

O economista Herculano Borges da Fonseca, ocupando-se desse tema e desse aspecto, assinalou a dificuldade que todos sentem em definir a empresa multinacional, escrevendo a seguir: “Mas o fato é que tais empresas são facilmente identificáveis pelo tipo de operações que realizam e, principalmente, pela sua dimensão e amplitude”. (1)

Da mesma perplexidade compartilha o economista Raimar Richers, que, todavia, se abraça aos cinco critérios estabelecidos pelo francês Jacques Maisonrouge, do IBM, ao determinar o teor multinacional de uma empresa desse gênero, a saber: que ela opere em vários países — mais de três — em diferentes estádios de desenvolvimento; que mantenha nesses países, além de uma organização de vendas, outros setores, tais como os de pesquisa e desenvolvimento, produção, serviços etc.; que cidadãos dos países onde se acham as subsidiárias participem do processo decisório; que conte a matriz com executivos de diversos países e, finalmente, que sejam cidadãos de distintas nacionalidades os acionistas. (2) Acrescenta Richers todavia o controle do planejamento e da execução orçamentária pela matriz, podendo esta delegar às subsidiárias as demais faculdades decisórias.

É de preferir-se, no entanto, por sua latitude, a caracterização da ONU. Gravita esta, como vimos, ao redor da circunstância de uma empresa possuir centros de produção em vários países para que se lhe reconheça, já então, o caráter de multinacional, ao contrário, pois, das definições sobrecarregadas de itens restritivos, que viriam reduzir a meia dúzia apenas o número identificável desses corpos-gigantes da economia contemporânea.

3. O PODER DAS MULTINACIONAIS. Dados estatísticos estampados na imprensa européia em 1974 mostram o imenso poder das corporações multinacionais. Cresce a produção dessas firmas duas vezes mais rápido que o produto social bruto do mundo. A exportação que elas promovem, segundo as mesmas fontes, se expande num ritmo 40% mais veloz que o de todo o comércio mundial. (3) Revela-se do mesmo passo que as duzentas maiores empresas norte-americanas possuem mais de 60% do potencial industrial dos Estados Unidos.

As previsões são espantosas: em 1995, volume superior à metade da produção mundial estará nas mãos das multinacionais; em 1985, no espaço apenas de uma década, 80% da indústria dos países não-socialistas cairão debaixo do controle dessas empresas, segundo informação divulgada, em 1974, pelas Nações Unidas. É ainda desse organismo a informação trazida por um economista, ao assinalar que a esta altura “a indústria petrolífera está em mãos de sete empresas, a petroquímica é controlada por quinze empresas, a eletrônica profissional por dez, a produção de pneumáticos por oito, a de vidro por cinco e a de papel por nove”. (4) A ONU prestou informações estatísticas que dão conta de quatro multinacionais com vendas superiores a dez bilhões de dólares!

Concentram tais corporações, não raro, um poder econômico superior àquele dos Estados onde operam. Em 1971, havia dez multinacionais que movimentavam importância superior ao produto nacional bruto de 80 países! (5)

O poder das multinacionais se representa ainda no fato não menos impressionante, assinalado aliás pela revista européia “Visión”, de que das cem maiores entidades econômicas do mundo 54 são empresas desse gênero e somente 46 são nações. O volume de negócios de uma só dessas empresas — a General Motors — excede o produto nacional bruto da Austria, da África do Sul ou do Iran. Seu montante de vendas abrange 25 bilhões de dólares, quantia superior ao PIB de cerca de 130 países. (6)

Ao inaugurar em Salvador (Bahia) a IV Mesa-Redonda sobre Investimentos Privados na América Latina, o Ministro Reis Velloso declarou:

“A importância quantitativa, na economia mundial, das multinacionais (hoje estimadas num total de cerca de 300, das quais 200 originárias dos Estados Unidos) ressalta, por exemplo, de que, entre os 40 maiores PIBS do mundo, 10 a 15 pertencem a empresas multinacionais. Mais significativo ainda: o crescimento dessas empresas vem sendo mais rápido que o de quase todos os países considerados.” (7)

Demais, tem-se observado uma tendência das multinacionais, a despeito de toda a concorrência, a produzirem sólidos organismos representativos de seus interesses com a força, por exemplo, da “Confederation of British Industries”, na Inglaterra, ou o “Conseil national du patronat français”, em França, dotados de uma capacidade regulativa e discipli-

nadora em matéria de comportamento econômico superior ao de qualquer governo, conforme observaram com mordacidade órgãos da imprensa européia como "Le Monde" e "Die Welt". (8)

Os futurólogos já não dissimulam sua preocupação com o fenômeno da crescente concentração da produção industrial do mundo em poder das multinacionais, que detêm cerca de um quarto de tal produção, podendo elevar essa surpreendente quota a níveis ainda mais altos nas décadas vindouras.

A relação de poder entre o Estado e a Sociedade aponta pois em nossos dias para o declínio da instituição estatal que, em algumas situações econômicas fundamentais, perdeu já o poder decisório final, conforme observamos no caso da recente crise do petróleo. Mais fortes que algumas nações ou organismos internacionais — haja vista a impotência da Comunidade Européia em presença daquela crise —, as corporações multinacionais tendem a tomar decisões que se furtam à jurisdição deste ou daquele Estado, podendo eventualmente conduzir a formas típicas de agressão econômica, segundo a maneira de comportamento que venham a adotar. Agressão, ou simplesmente pressão, como seria, no caso, a ameaça hipotética da Ford de fechar suas fábricas na Inglaterra ou transferi-las para a Alemanha ou da Fiat de deixar a Argentina e instalar-se no México ou na Venezuela.

Numa ocasião de crise, configura-se pois o poder incontestável dessas corporações, avultando aí o problema essencial do centro de decisão. Quem decide? Onde se decide? Como se decide? Questões são essas que deixam de todo claro a gravidade do problema, porquanto fazem evidente o poder das multinacionais e sua interferência em amplas esferas econômicas, que afetam o comportamento e o destino da sociedade nacional ou põem em sobressalto o Estado soberano, hoje um Leviatã de barbas brancas, um tigre de papelão no entender de muitos.

A multinacional produz dependências ou sujeições nacionais que se vão apertando continuamente. Não vamos falar dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, onde o quadro é de cores mais negras, senão daqueles do chamado primeiro mundo, pertencentes ao seletivo elenco das sociedades industriais, onde se nos deparam, por exemplo, a França com 75% do mercado de equipamentos fabris, ascensores, filmes fotográficos e detergentes em poder de estrangeiros ou a Alemanha Ocidental e a Grã-Bretanha, em igual situação — a primeira, com respeito ao petróleo, gás e eletrônica, e a segunda, com referência ainda à eletrônica, a máquinas de escrever e máquinas de coser etc. (9)

Dados relativos ainda a 1971, apresentados por um analista das multinacionais, davam conta de que 358 das 650 empresas industriais mais importantes do Ocidente eram norte-americanas. Desse total, em que se faz a qualificação "nacional" das multinacionais, apenas 71 eram japonesas, 61 britânicas, 45 alemães e 32 francesas.

A rapidez com que uma empresa multinacional se expande ou se desenvolve contrasta singularmente com a lentidão do processo em relação a determinados Estados, que, ou nunca se desenvolvem, ou perfazem o espaço de cem anos para erguer um império! Veja-se o que ocorreu com a BASF, uma das multinacionais da Alemanha.

Ao termo da Segunda Grande Guerra Mundial, somente 6% de suas instalações fabris haviam escapado à destruição. Em 1945, tudo recomeçava com 800 trabalhadores empenhados em reconstruir a empresa. Dois anos depois, esse número se elevava a 20.000. Hoje, essa multinacional ocupa o primeiro lugar entre as grandes empresas da indústria química da Alemanha Ocidental, sendo a segunda empresa do país em capital acionário. Suas vendas ascendiam a 14 bilhões de marcos em 1973, com um aumento de 17% em relação ao ano antecedente, conforme anúncio feito em 31 de dezembro de 1973. ⁽¹⁰⁾

Em julho de 1973, figurava a BASF já em segundo lugar na relação das maiores corporações da indústria química internacional. Com 5 bilhões e 384 milhões de marcos, seguia de perto a Hoechst, havendo entre esta e aquela uma diferença apenas de 207 milhões de marcos. Esses dados foram estampados em julho de 1974 na revista econômica "Fortune", que publicou na ocasião a lista das maiores empresas industriais do mundo capitalista. ⁽¹¹⁾

A expansão da BASF como empresa multinacional mede-se pela sua presença em 15 países, com um total de 78 empresas, das quais 47 são filiais. Esse império se estende da Noruega à Turquia, do Marrocos à África do Sul, do Canadá ao México, da Guatemala ao Brasil e Argentina e, finalmente, do Paquistão, Índia e Japão às Filipinas e Austrália. ⁽¹²⁾

4. O PROBLEMA DAS MULTINACIONAIS: VANTAGENS E DESVANTAGENS. Esses impérios econômicos colossais da segunda metade do século XX tomam o perfil de verdadeiros Estados dentro no Estado, suscitando reflexões que vão das esperanças dos otimistas às angústias e receios dos pessimistas. A revolta de ontem dos estudantes nos países industriais poderá suceder a revolta dos consumidores, uma rebelião que abalaria o eixo da economia ocidental. Ninguém pode, com certeza, procrastinar os rumos que o mundo tomará no futuro com o advento desses monstros. Sua presença provoca toda uma literatura de teor passional senão apocalíptico, que raro desvenda os aspectos positivos das corporações.

Há, todavia, uma verdade de sombra e luz nesse quadro fascinante da macroeconomia contemporânea, em que se retrata o capitalismo na mais adiantada fase de seu desenvolvimento. Cumpre, portanto, examinar as vantagens e desvantagens da multinacional, cujos traços negativos são, em virtude da ideologia, do subdesenvolvimento e das crises, os que mais freqüentemente se desenham.

Em favor da multinacional concorrem, porém, argumentos referentes às possibilidades que ela abre de implantar economias de escala, pondo termo a práticas antieconômicas ou antimercado, obstaculizantes do desenvolvimento; o incremento de tecnologias básicas pertinentes a processos de produção, bem como a contribuição de capital e transferência de tecnologia, de efeito considerável e fundamental para os países em desenvolvimento; a preparação de quadros técnicos competentes e especializados, de cientistas, gerentes e empresários, a par da capacidade renovadora de pesquisa no âmbito tecnológico, que consentiria alargar o progresso, a ciência e a produtividade; a intensificação das exportações, com reflexos positivos de equilíbrio no balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento e a facilidade em fazer surgir novos mercados e levar a cabo a integração de mercados produtores e financeiros; em suma, uma potencialidade também apreciável para o bem, na esfera material, desde que factível a superintendência corretiva de suas atividades da parte da ordem jurídica e política dos países onde atuam.

Mas todas essas vantagens ordinariamente desaparecem ou se anulam, quando as cotejamos com os danos que podem nascer da atividade indiscriminada das multinacionais. Um desses danos resulta da vocação monopolística ou oligopolística de tais grupos, que tendem a assenhorear-se dos mercados, eliminando ou restringindo a concorrência, em prejuízo dos consumidores, vítimas não raro indefesas de semelhantes abusos de poder econômico.

As multinacionais, quando elegem essa estrada, não param no domínio do mercado, senão que impõem ao consumidor preços arbitrários sujeitos a majorações não menos arbitrárias, fazendo, assim, sufocante e espoliativa sua ação nos países subdesenvolvidos. Em luta com o fisco e o Estado, adotam expedientes de sub ou superfaturamento, com operações irregulares de transferência de lucros, taxas de juros, "royalties" e assistência técnica, ou interferem, por meios nem sempre lícitos, mediante pressões clandestinas, na elaboração da política monetária e fiscal. Podem, assim, acarretar vastos danos à economia do país-anfitrião.

Tidas como responsáveis por muitas crises que abalam o sistema monetário de alguns países, as multinacionais vêem avolumar-se as queixas contra sua ação, tanto nos países industriais como naqueles em fase de desenvolvimento. São, por conseguinte, incriminadas de promoverem manobras especulativas e perturbadoras ou desencadearem crises contra as quais se mostram impotentes os Estados. Dispõem, em alguns casos, de capital superior ao orçamento do país em que se estabelecem, conforme advertiu Gonzalo Facio, chanceler da Costa Rica. Quando ocorre esse desequilíbrio, é fácil presumir o grave perigo que corre a soberania do Estado.

A concentração de poder econômico nas mãos dessas corporações se faz de maneira tão forte que nenhum país sozinho se acha em condições de enfrentar o problema. Nos países em desenvolvimento, a

multinacional, com sua inclinação monopolística, acentua o contraste entre a empresa nacional e a empresa estrangeira, ocasionando, em conseqüência, fenômenos negativos de absorção, dependência e desnacionalização.

A empresa nacional mais fraca sucumbe, não raro, a uma competição desigual. Ainda quando o Estado adota a política desenvolvimentista dos incentivos fiscais, essa política paradoxalmente beneficia mais a "multi" que a empresa nacional: o empresário estrangeiro, mais poderoso, tem meios de estipendiar assessorias jurídicas recrutadas entre os primeiros advogados de um país. A multinacional mostra-se, assim, mais hábil e aparelhada do que os empresários nacionais para manipular a seu favor a tecnicidade da lei tributária, tirando vantagem de textos complicados e obscuros, obra quase sempre de legisladores-tecnocratas.

Enfim, as desvantagens são grandes, induzindo os Estados a uma busca de medidas preventivas com que tolher a ação desenfreada das multinacionais.

5. A INTERVENÇÃO DOS GOVERNOS E DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS. Constituindo quase um poder paralelo ao Estado ou enfeixando em suas mãos boa parte dos meios de produção e um considerável controle do comércio internacional, as multinacionais abalam os fundamentos da sociedade internacional com intensidade que seria comparável à dos tecnocratas — membros da mesma prole — quando estes arruinam ou quebrantam estruturas e valores da sociedade nacional de índole clássica e humanista. Estando, pois, em jogo a soberania e o futuro do Estado como instituição, é óbvio que organizações do tipo da ONU e da OEA já não poderiam estar em posição de ausência, silêncio ou indiferença em face do controvertido problema.

Da ONU partiu, assim, a recomendação de criar-se nesse organismo uma comissão permanente para coadjuvar o Conselho Econômico e Social. Um grupo de 20 "personalidades eminentes", que o Secretário-Geral Kurt Waldheim havia incumbido de estudar os efeitos das multinacionais sobre o desenvolvimento e as relações internacionais, apresentou um relatório de extrema importância em que apontou tanto os aspectos negativos como positivos das multinacionais. ⁽¹³⁾

A ONU voltou ao assunto com igual interesse durante uma Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, celebrada no México em 1974 com a participação de 40 nações. O principal objetivo dessa Conferência era redigir a Carta da ONU sobre direitos econômicos e deveres dos Estados, em consonância com uma proposta feita em 1972 pelo Presidente do México, Luís Echeverría.

No decurso dos debates, o problema das multinacionais foi o divisor de águas: de uma parte, as nações em desenvolvimento propugnando um incontrastável direito ou autoridade do Estado no controle das

atividades de tais corporações, do mesmo passo que reclamavam o "dever" respectivo dos países industriais de fazerem eficaz esse controle; doutra parte, as nações desenvolvidas demonstrando todo o empenho em assinalar as obrigações dos subdesenvolvidos com as multinacionais, nomeadamente com o propósito de tolher a adoção de "medidas arbitrárias e caprichosas", sobretudo medidas nacionalizadoras, cujo ponto crucial há sido sempre o de estabelecer a indenização dessas companhias.

A Carta foi também obstaculizada quando se quis determinar a natureza do mesmo documento: seria uma simples recomendação ou um tratado, uma declaração de boas intenções ou uma norma legal que obrigasse por conseguinte os países signatários? A primeira posição congregava as simpatias dos países industriais, ao passo que para a segunda convergiam os 77 Estados do "Terceiro Mundo" e do chamado bloco de "não alinhados".

A Conferência veio a termo sem que se lavrasse a Carta Econômica dos Direitos e Deveres dos Estados, resultando, porém, de seus trabalhos um estudo que aprofundou o conhecimento — ainda há pouco bastante vago e deficiente — da função e das conseqüências das multinacionais no cenário internacional contemporâneo.

De idêntico proveito há sido a intervenção da OEA. Teve o Peru, nesse tocante, uma proposta sua aprovada por unanimidade, em 1974, pela Assembléia-Geral da Organização. Propuseram os delegados peruanos um estudo em que se investigassem as multinacionais e as conseqüências de suas atividades no desenvolvimento da América Latina. (14) Determinou, também, a OEA, a criação de um grupo de trabalho com a incumbência de elaborar um corpo de princípios éticos mediante os quais deveria pautar-se a ação das multinacionais.

O estudo das multinacionais em âmbito internacional fez-se já objeto de realização de quatro Mesas-Redondas de Investimentos Estrangeiros na América Latina, celebradas, respectivamente, em Caracas, Roma, Medellín e Salvador (Bahia). A próxima Mesa-Redonda, em Punta del Este, no Uruguai, está prevista para novembro do ano em curso.

Dessas assembléias proveio a idéia de um Código de normas a serem observadas pelos países latino-americanos em matéria de investimentos estrangeiros, bem como a criação de um Centro Regional de Informações e Assistência Técnica sobre Investimentos Privados.

Durante as sessões da Mesa-Redonda de Salvador foi o Código ardorosamente defendido pelas multinacionais, como instrumento normativo, fadado a tolher súbitas ou eventuais intervenções dos países recipientes de capital estrangeiro em dano dos interesses do investidor.

Os Governos, por sua vez, atentos às dificuldades oriundas da política que essas gigantescas empresas adotam, às vezes com graves

efeitos para a economia de cada Estado, já se empenham a fundo no exame dos aspectos sociais, políticos e econômicos que o crescimento das multinacionais envolve.

Nos Estados Unidos, o Senado americano tem sido palco de acesos debates sobre o comportamento daquelas corporações. Na Argentina, em maio de 1974, o Comandante-Geral do Exército, General Leandro Enrique Anaya, em alocução proferida no Colégio Militar, assim se exprimia acerca do problema das multinacionais: "A Argentina sofre, na estratégia para lograr seus objetivos, interferências de outros países e de grandes empresas multinacionais que devem ser neutralizadas para que o País se converta numa potência." (15)

Na Venezuela, medidas nacionalizadoras foram tomadas em toda a amplitude, fixando-se um prazo de três anos, desde 1974, para a transformação das empresas estrangeiras de eletricidade, televisão, radiodifusão, transporte interno, publicidade, supermercados e outras em empresas nacionais, com a venda de, pelo menos, 60% das ações a investidores venezuelanos.

Nenhum país, portanto, quer da órbita dos subdesenvolvidos, quer do campo dos desenvolvidos, deixa de tomar providências, pelo menos para investigar ou medir a repercussão interna e externa da ação dos grupos econômicos multinacionais.

6. O BRASIL EM FACE DAS MULTINACIONAIS: O DESENVOLVIMENTO E OS IMPERATIVOS DA SEGURANÇA NACIONAL. País em desenvolvimento, não poderia o Brasil alhear-se de um problema de capital importância como o das multinacionais. Com efeito, instituiu o Senado brasileiro uma Subcomissão de estudo dessas empresas, sob a presidência do Senador Magalhães Pinto, sendo relator o congressista pernambucano Paulo Guerra.

A Subcomissão, proposta pelo Senador Franco Montoro, tem por objeto principal: a) investigar o problema e a atuação das multinacionais no País; b) elaborar um estatuto para disciplinar-lhe a atividade; c) formar uma consciência nacional sobre o problema.

Acha-se aberto, assim, um debate de máxima importância para o desenvolvimento da Nação, justamente quando o Brasil atravessa uma crise de emancipação econômica, em busca da maioria industrial. Em verdade, partiu das regiões oficiais o apelo implícito a uma análise relativa ao desempenho das corporações multinacionais, desde que o Presidente Geisel se reportou a essas grandes empresas, "cujo potencial para o bem ou, talvez, para o mal ainda não nos é dado avaliar", conforme ele assinalou.

Nunca houve ocasião tão propícia quanto esta de reexaminar a fundo as bases do desenvolvimento nacional, tomando por referência a temática ainda suficientemente neutra e apolitizada das multinacio-

nais. Com efeito, sendo escassa nesse tocante a literatura panfletária do nacionalismo radical, que não raro afugenta ou desacredita os estudos imparciais, é de todo possível formar no País, mediante escrupulosa investigação, uma consciência patriótica de ampla defesa do interesse nacional, exposto a interferências ruinosas de grupos estrangeiros.

Somos, como país em desenvolvimento, uma espécie de nação até certo ponto privilegiada: o ingresso do sistema industrial do Ocidente na fase das multinacionais achou-nos aparelhados de grandes empresas estatais, que são também exércitos da emancipação econômica, esteios sólidos onde a Nação põe os pés para sustentar uma posição competitiva e vantajosa, aliando à sua força econômica o instrumento incomparável e excepcional da soberania, que as "multi" não raro intentam debilitar ou contestar, conforme haja contrariedade de interesses.

Há, porém, um desequilíbrio com respeito ao desenvolvimento brasileiro, procedente da estagnação senão do declínio acelerado da empresa privada nacional. Não é possível consentir que um desenvolvimento fundado opcionalmente no trinômio representado pela grande empresa privada estrangeira, pela grande empresa estatal e pela empresa privada nacional esteja se convertendo no binômio: capital nacional estatizado e capital privado estrangeiro. É como se estivéssemos cavando um abismo. Amanhã, fatalmente, o confronto se daria na ponta desse dilema: ou sucumbiríamos ao capital estrangeiro, invejando até a sorte do Canadá, ou seríamos um Estado socialista e não aquele Estado social que patrioticamente almejamos, fundado no pluralismo e nas tradições do Estado de Direito.

Defender, pois, a empresa privada brasileira é, a esta altura, um imperativo da segurança nacional. Do contrário, "o Brasil poderá chegar à situação de, a curto prazo, ter apenas empresas estatais e multinacionais", conforme disse, ponderadamente, o Senador Magalhães Pinto num despacho da Subcomissão de estudo das multinacionais. (16)

Enquanto perdurar o fosso entre a multinacional que se agiganta e a empresa privada brasileira que se desnacionaliza, vítima da absorção, ou desaparece, vítima da falência, só nos resta, em nome do interesse nacional ferido, aplaudir o mal menor dessa imensa distorção — mal que é a crescente estatização da economia brasileira, uma alternativa imprópria, mas de autodefesa e necessária, em virtude da emergência imposta pelo crescimento, expansão e atividade irrestrita das multinacionais. Sem essa prancha salvadora, toda a economia brasileira em termos nacionais já teria ido a pique nas águas do capital estrangeiro.

O potencial de pressão das multinacionais no Brasil pode medir-se pelo volume de sua participação na economia brasileira. Senão, vejamos: das 500 maiores empresas em funcionamento no Brasil, as 50 primeiras incluem, nada menos, de 21 estrangeiras ou com participação de capital estrangeiro, sendo que em mãos deste se acham 40% do capital total dessas 50 primeiras empresas.

Das sobreditas 500 maiores empresas, 122 são multinacionais ou se apresentam vinculadas a multinacionais. Esses dados, estampados na "Conjuntura Econômica" da Fundação Getúlio Vargas (17), se fazem mais eloqüentes quando atentamos no fato de que as multinacionais atuam preponderantemente em ramos básicos da economia nacional, tais como indústria automobilística, distribuição de petróleo e gás liquefeito, indústria farmacêutica, indústria de pneumáticos, fertilizantes, publicidade, eletrônica, telecomunicação, estaleiros, alimentos e comércio exterior. Quanto a esse último ponto — comércio exterior —, é de se ressaltar que a comercialização externa de produtos agrícolas, como o café, a soja, o algodão e a mamona, se acha quase inteiramente em poder das multinacionais. Criou-se, assim, uma sujeição que, segundo noticiário da imprensa, está sendo objeto de uma profunda pesquisa do IPEA, instituto vinculado ao Ministério do Planejamento.

As multinacionais têm sabido, incontestavelmente, tirar uma larga fatia de vantagens, atribuídas por sua alegada participação no processo de desenvolvimento nacional. Há, porém, correntes de opinião a considerar que essas vantagens excedem já os níveis razoáveis de uma colaboração recíproca, com os pratos da balança se inclinam demasiadamente para o capital estrangeiro em dano da economia nacional. Reputam o País sacrificado pela sufocante participação das multinacionais, responsáveis por um grau insuportável de desnacionalização da empresa brasileira. Põem, assim, em dúvida até as vantagens usualmente admitidas com respeito àquelas corporações e decorrentes da transferência de tecnologia, a "tecnologia sofisticada" a que faz menção o Ministro Reis Velloso. Esse aspecto há sido muito valorizado pelos defensores da associação de tais empresas ao processo de nosso desenvolvimento, a ponto de proclamarem que não podemos dispensá-las nem tampouco ignorá-las. (18)

Ouvido em Mesa-Redonda promovida pelo diário *O Globo*, o economista Rômulo de Almeida, que participou da IV Mesa-Redonda sobre Investimentos Privados Estrangeiros, celebrada em Salvador, na Bahia, em 1974, assumiu posição cética ou, pelo menos, moderada no tocante à contribuição das multinacionais.

Depois de distinguir as tecnologias essenciais (as de processo de produção) das não-essenciais (as de produtos de consumo dispensáveis), o economista respondeu, cautelosamente, a uma indagação acerca do proveito que as multinacionais poderiam trazer ao desenvolvimento do País:

"Num País como o Brasil, que tem um grande e crescente mercado, não sei se haveria mais algum caso em que se justificasse uma multinacional instalar-se sem associação com brasileiros e, de preferência, ficando ela em minoria. Com efeito, é irrelevante a contribuição em capital das multinacionais e, em muitos casos, é duvidosa. Sua importância estaria na tecnologia que trazem, na capacidade gerencial e aporte adicional de recursos humanos e na abertura de mercados. Mas, em todos estes aspectos, a contribuição não é também tranqüila e

líquida. Há dúvidas a considerar face à alternativa de empresas nacionais: em muitos casos, estas poderiam atingir resultados muito mais amplos, embora com um pouco mais de tempo. Além disso, nós temos mercado para oferecer.” (19)

Cresceram, de último, as críticas feitas a uma suposta política de desamparo da empresa brasileira, sobretudo no passado quadriênio presidencial, quando a opção em favor do transporte rodoviário favoreceu, consideravelmente, as empresas multinacionais, produtoras ou comercializadoras de equipamentos necessários a essa modalidade de transporte. Fez-se tal política em detrimento das empresas nacionais, que teriam sido as favorecidas se a opção houvera sido — como devera ter sido — pelo transporte ferroviário.

As firmas nacionais se achavam, em relação a este meio de transporte, devidamente aparelhadas como fabricantes de material ferroviário, conforme ressaltou, com precisão, o economista Carlos von Doellinger, do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA):

“Por outro lado, as grandes obras de infra-estrutura do Governo, em seus diversos níveis, vieram beneficiar tais empresas. Ao optar, por exemplo, pelo transporte rodoviário e não pelo ferroviário (cujos equipamentos são fabricados por firmas predominantemente nacionais), por equipamentos importados ou oferecidos pelas subsidiárias locais de empresas internacionais, atuava também o Estado como elemento propulsor da demanda dessas empresas.” (20)

As diretrizes oficiais da política econômica da presente administração denotam, porém, segundo alguns observadores, uma reabertura em favor da indústria nacional. Mas uma reabertura feita com timidez e cautela, como se houvesse receio de molestar o investidor estrangeiro ou levantar suspeitas de inclinar-se o Governo por uma ulterior legislação restritiva ao capital externo. Em verdade, a política econômica dos atuais dirigentes no assunto em tela não se arreda da posição estabelecida pelo Ministro Reis Velloso durante o pronunciamento de Salvador, quando, tecendo comentários sobre as multinacionais, fixou assim a posição oficial:

“Até há pouco, as funções que se esperavam da empresa estrangeira eram, principalmente, as de trazer poupança externa, realizar transferência de tecnologia e de capacidade gerencial (inclusive pelo treinamento de técnicos e executivos nacionais). Nesse sentido, será importante induzir os investimentos estrangeiros a se orientarem principalmente para setores em que possam assegurar aporte de tecnologia avançada.

As novas funções que, agora, são esperadas da empresa estrangeira são: novos mercados, pela expansão das exportações, principalmente em manufaturas não tradicionais; contribuição para o desenvolvimento da pesquisa tecnológica, no Brasil,

adotando orçamento próprio de pesquisa e contratando engenharia com empresas instaladas no País; contribuição para a concentração do desenvolvimento industrial e para o desenvolvimento regional; e análise das repercussões de sua posição no mercado ou de absorção de competidores.

Por outro lado, irá continuar-se a política de diversificação dos investimentos estrangeiros no Brasil, realizada nos últimos anos, de modo a evitar a excessiva concentração em relação a um país ou área. Procurar-se-á, inclusive, de cada país, a contribuição nos setores em que revela maior poder de competição, econômica e tecnologicamente.

Tais objetivos deverão ser alcançados pelo uso de instrumentos econômicos — incentivos e desestímulos, financeiros e fiscais —, para obter os resultados desejados, sem o recurso a legislação de caráter restritivo, e mantendo a estabilidade nas regras do jogo.” (21)

7. A MULTINACIONAL E O FUTURO DO ESTADO E DA SOBERANIA. Com o advento das multinacionais — um fenômeno relativamente novo de repercussões ainda obscuras —, percebe-se que entrou em erosão o conceito de Estado nacional e soberano.

Na Europa, sobretudo, o Estado está sendo apontado como impotente para dominar a inflação, remover a instabilidade da moeda, proteger o meio-ambiente ou promover um desenvolvimento equilibrado. A crise energética teria patenteado sua angustiante vulnerabilidade. A interdependência, no raciocínio dos pessimistas, faz o Estado cada vez menos apto a prover as necessidades de seus cidadãos. A esta altura, o Estado nacional soberano parece de uma envergadura demasiado pequena para o porte e a dimensão de problemas cruciais, aparentemente insolúveis, que o desafiam a cada passo.

Estaríamos assistindo, assim, ao fim do Estado onipotente no campo econômico, político e social. A superfície política da instituição já não coincidiria com a superfície sócio-econômica. Transcendendo as fronteiras do Estado, teria a economia produzido instâncias decisórias de poder vital sobre o destino das coletividades nacionais, que escapariam à jurisdição do Estado soberano clássico. (22) Território político e território econômico se dissociaram.

Com efeito, quer o Estado-Leviatã, monolítico e totalitário, quer o Estado democrático de arbitragem social, estão padecendo uma escalada de paradoxais desafios: ontem, os grupos de pressão, internos, com o poder dos tecnocratas; hoje, os grupos externos, de igual natureza, porém incomparavelmente mais sólidos, que já esboçam poderes à imagem e semelhança daqueles tradicionalmente cometidos ao Estado.

A multinacional é, no entender de muitos, o grupo de pressão elevado à máxima potência, aspirando ao controle da decisão em maté-

ria que interfere com o exercício de prerrogativas de soberania. Trata-se, todavia, de uma incógnita, quando se consideram seus efeitos nocivos ou benéficos, conforme vimos. É problema, porém, que não deve ser posto em plano emocional. Uma politização sumária e irrefletida da questão ressuscitaria mitos nacionalistas radicais, causando aos países em desenvolvimento mais danos que vantagens.

O problema das multinacionais tomou dimensão universal: pertence, agora, segundo já mostramos, à ONU, à OEA, a cada país que concretamente se empenhar em estudar-lhe o comportamento e o grau de influência para acautelar-se perante eventuais surpresas.

Dominando organizações gigantescas e complexas, que representam a mais densa concentração de poder econômico de toda a História, as multinacionais desconhecem e atravessam fronteiras. Atuam em presença da soberania dos Estados, num campo anônimo de decisão, cujos influxos políticos e econômicos são dolorosamente sentidos, mas cuja origem, motivação, ou fins ficam desconhecidos ao Estado nacional, sujeito, assim, a um declínio e perda daquelas prerrogativas que historicamente lhe conferiram a razão mesma de ser como poder decisório de última instância.

Onde há poder econômico, há potencialmente poder político — um poder indireto, por via de consequência. A multinacional se reveste de neutralidade aparente, porquanto professa à primeira vista um fim econômico puro e exclusivo: a busca do lucro. Mas a experiência eterna, segundo a lição de Montesquieu, ensina que todo aquele que detém o poder tende a abusar do poder, caso se lhe não deparem limites, ou, segundo Lord Acton, “o poder corrompe”. Urge, pois, limitar a ação desses gigantes do poder econômico que já controlam, pela direção e pelo planejamento, 22% de toda a produção do mundo não comunista, e que em 1990 elevarão esse controle a 50%.

Enfim, a crise da soberania é mais grave, porquanto ela não está sendo precedida de nenhuma postulação doutrinária, não resulta de uma convicção, de uma desnecessidade do Estado, como executor do bem comum, muito menos de uma aliciação ideológica. É contestação fria, de aparência inelutável, que parte dos fatos, de mudanças, de transformações e até de egoísmos impostos por determinantes econômicas oriundas do desenvolvimento da técnica produtiva no sistema capitalista.

O mundo se inquieta, pois, com razão, diante desse pesadelo. Ao Estado nacional soberano, na prospectiva triunfal das multinacionais, sucederia a aldeia econômica global que Mac Luhan talvez não haja previsto. A multinacional é um sonho de unidade no plano econômico, unidade com a dimensão do universo. Seu lema “le monde est notre maison”, a que se refere Vernon, é deveras esclarecedor, faz humildes os esforços de soberania dos países subdesenvolvidos e prognostica o crepúsculo das economias “nacionais”. (23)

O fim da soberania poderá significar, por conseguinte, o advento político e econômico de uma nova Idade Média, sem Deus e, possivelmente, sem a liberdade que o ordenamento medievo pelo menos concedia às suas classes privilegiadas, aos seus barões e senhores feudais. Será, assim, se o Estado perecer. É, portanto, missão e dever de patriotismo, preservar o Estado nacional e soberano.

-
- (1) Herculano Borges da Fonseca, in "As Multinacionais", conferência proferida a 15 de agosto de 1974, no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro.
 - (2) Raimar Richers, "A Mercadologia Internacional como Desafio e Ameaça para os Países em Desenvolvimento", in "Revista de Administração de Empresas", Fundação Getúlio Vargas, março/abril, 1974, pág. 85.
 - (3) "Die Welt", n.º 128, Dienstag, 4 Juni 1974.
 - (4) Herculano Borges da Fonseca, conf. cit.
 - (5) Philippe Heymann, "Las Multinacionales y la Comunidad Europea", in "Comunidad Europea", n.º 112, dezembro, 1974.
 - (6) Informação dada por Raymond Vernon em sua obra "Les Entreprises Multinationales", Calmann-Levy, Paris, 1973, pág. 23.
 - (7) O Globo, edição de 22-10-1974, 3.ª-feira, pág. 20.
 - (8) "Multinationale Unternehmen spielen ihre Karten immer erfolgreicher" ("As multinacionais jogam as cartas cada vez com mais êxito") in "Die Welt", n.º 128, Dienstag, 4 Juni 1974.
 - (9) Philippe Heymann, in "Comunidad Europea", op. cit.
 - (10) "Handelsblatt" v. 13-11-1972.
 - (11) Juergen Rauschel, "BASF — Zur Anatomie eines multinationalen Konzerns", in "Blätter fuer Deutsche und Internationale Politik", Heft 10/1974, pág. 1.025.
 - (12) Juergen Rauschel, ob. cit., págs. 1027 a 1031.
 - (13) A medida provêdo da Resolução n.º 1.721 (LIII), do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, na qual se solicitava ao Secretário-Geral da entidade internacional que "em consulta aos governos, designasse um grupo de personalidades com profundo conhecimento dos problemas econômicos, comerciais e sociais de âmbito internacional e das relações internacionais correspondentes, e escolhidas em ampla base geográfica, para estudar a função e os efeitos das corporações multinacionais, especialmente dos países em desenvolvimento, assim como suas repercussões nas relações internacionais desses países, para, por fim, formular conclusões que eventualmente possam ser utilizadas pelos governos, ao decidir soberanamente suas políticas nacionais a respeito, e apresentar recomendações para uma ação internacional apropriada".
 - (14) A proposta, contida em três pontos, teve a seguinte redação final:
 - 1) Recomendar ao Conselho Permanente que solicite da Secretaria-Geral que copie os estudos que a própria OEA e outros organismos internacionais e instituições efetuem sobre a estrutura jurídica das empresas multinacionais, principalmente das que operam na América Latina, suas características econômicas, modalidades operacionais e incidência de suas atividades no processo de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento.
 - 2) Encomendar ao Conselho Permanente que, segundo os critérios que considerar adequados, solicite dos órgãos competentes da OEA os estudos que ache necessários sobre a matéria.

- 3) Instruir o Conselho Permanente para que coordene os trabalhos, receba os documentos e os estudos e os faça chegar aos Governos dos países-membros e dos Estados que estiverem representados nas recentes reuniões dos chanceleres, em Tlatelolco e Washington, com as observações e comentários que achem necessários, o mais breve possível e, em todo caso, antes de 30 de outubro de 1974." (Extraído de *O Globo*, Rio de Janeiro, edição de 30-4-74, 3.ª-feira, pág. 19.)
- (15) Veja-se a esse respeito o noticiário estampado na edição de 15-5-1974 do diário *O Globo*, Rio de Janeiro.
- (16) Consulte-se o noticiário de *O Globo*, edição de 17-5-1974.
- (17) Vejam-se os volumes 26 (n.º 7, 1972) e 27 (n.º 5, 1973) da "*Conjuntura Econômica*", Fundação Getúlio Vargas.
- (18) É de causar reflexões os conceitos emitidos, em 1973, por Gunnar Myrdal, numa conferência proferida a convite do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Dentre outros aspectos versados no exame das multinacionais, o economista sueco ocupou-se das vantagens que a tecnologia dessas empresas traz aos países em desenvolvimento. Trata-se, em verdade, do ponto-chave da argumentação de quantos apregoam a excelência da contribuição do capital multinacional.
- Vejamos o que disse a esse respeito o titular do Prêmio Nobel de Economia: "A tecnologia das multinacionais é a que faz uso intensivo de capital, dispensando mão-de-obra. Ora, isso é uma solução típica dos países desenvolvidos que têm dinheiro e onde não falta mão-de-obra, mas é exatamente o oposto do que necessitam os subdesenvolvidos, que deveriam adotar uma política criadora de empregos" "Em minha opinião, desenvolvimento bem fundamentado é o que faz aumentar o número de pessoas produtivas, e isso não existe no Brasil de hoje. E isso não se consegue com a importação de tecnologia de uso intensivo de capital. E o problema é ainda mais sério em se tratando de agricultura, pois o êxodo rural não está sendo compensado por um aumento dos empregos na indústria das cidades." (Excertos da conferência proferida no Brasil, a convite do BNDE, e estampados na edição de *O Globo*, Rio de Janeiro, 31 de agosto de 1973.)
- (19) Veja-se a matéria "Petróleo muda relação entre o Estado e as multinacionais", in *O Globo*, edição de 27 de outubro de 1974, pág. 24.
- (20) "Multinacionais ajudam o crescimento", título de um estudo que insere declarações do economista Carlos von Doellinger, do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), divulgadas no *Jornal do Brasil*, edição de 15 de setembro de 1974, pág. 28.
- (21) Discurso proferido na Bahia, durante a sessão solene de abertura da IV Mesa-Redonda sobre Investimentos Privados na América Latina e publicado, por inteiro, na edição de *O Globo*, de 22-10-74, pág. 20.
- (22) Com pessimismo escreve Karl Kaiser: "Os governos eleitos por via democrática ou as organizações que eles constituem perdem em consideráveis proporções o controle sobre as tendências econômicas nacionais e internacionais" ("Demokratisch gewählte Regierungen oder die von ihnen gebildeten internationalen Organisationen verlieren in zunehmendem Masse die Kontrolle ueber nationale und internationale wirtschaftliche Entwicklungen", in "Die europaische Herausforderung und die USA — Das atlantische Verhaeltnis im Zeitalter weitpolitischer Strukturveraenderungen", Piper, Munique, 1973, pág. 82.)
- Veja-se também o Prefácio de André-Clément Decouffé à edição francesa de "Sovereignty at Bay", de Raymond Vernon, Professor de Economia Internacional da Universidade de Harvard, Estados Unidos. Esse livro, em francês, tomou a denominação de "Les entreprises multinationales", Calmann-Lévy, Paris, 1973. S'co também de leitura indispensável a esse respeito os seguintes trabalhos: Robert L. Heilbroner, "The Multinational Corporation and the Nation-State" in *The New York Review of Books*, de 11-2-1971, págs. 20-30; Howard V. Perlmutter, "The Tortuous Evolution of the Multinational Corporation", in *Columbia Journal of World Business*, vol. 4.º, 1969; C. S. Burchill, "The Multinational Corporation: An Unsolved Problem in International Relations" in *Queen's Quarterly*, 1970 e Albrecht Dueren, "Multinationale Unternehmen als politisches Problem" in *Europa-Archiv*, Jahrg. 27, 1972, Série 14, págs. 481-490. Em razão da abundância de dados sobre as dimensões que as multinacionais lograram em nossos dias, o livro "As Corporações Multinacionais no Desenvolvimento Mundial", do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, é de leitura indispensável. Há uma edição em vernáculo, lançada no Rio de Janeiro, em 1974, pela Editora Civilização Brasileira.
- (23) A necessidade cria a sujeição. Observa Raymond Vernon que um dos problemas fundamentais produzidos pelas multinacionais procede do fato de que elas têm sempre a oferecer coisas de que o País anfitrião desesperadamente necessita e, se as portas se abrem, daqui resulta sempre "um sentimento de perda de controle nacional", sobramodo acentuado em países subdesenvolvidos. Adverte, ainda, o mesmo autor, que no mundo, de 1960 a 1965, se registraram mais de 40 insurreições, revoluções, golpes de Estado e levantes, por ano, sendo a grande maioria naqueles países. Escreve incisivo o professor de Harvard: "De qualquer maneira, a presença de empresas multinacionais tem provocado tensões nos países onde elas põem os pés: fracas em alguns, mais importantes em outros. Logo que uma sociedade-matriz americana fica à testa dessas empresas, há tendência a um aumento do nível de tensão criado pela presença de tais empresas." (Raymond Vernon, "Les Entreprises Multinationales", Calmann-Lévy, Paris, 1973, págs. 315, 324 e 332.)

A intervenção do Estado no Domínio Econômico através dos Órgãos de Administração Indireta

FLORIANO CORRÊA VAZ DA SILVA

Juiz do Trabalho. Presidente da 16.ª JCM de São Paulo. Professor da Faculdade de Administração do Instituto de Ensino Superior Senador Flaquer, de Santo André.

SUMÁRIO

1. Introdução: o Direito Econômico e a Intervenção do Estado no Domínio Econômico.
2. A intervenção do Estado através dos órgãos de administração indireta.
3. As autarquias.
4. As empresas públicas.
5. As sociedades de economia mista.

1. Introdução: o Direito Econômico e a Intervenção do Estado no Domínio Econômico

A intervenção do Estado no domínio econômico é o objeto precípua e fundamental do Direito Econômico. Em outras palavras, o Direito Econômico tem como meta o estudo e a análise da intervenção estatal na economia. Se, por hipótese, não existisse a intervenção do Estado no domínio econômico, não existiria o Direito Econômico. Aliás, o Direito Econômico só começou a existir depois que se configurou, em todos os países, inclusive nos países que adotam o chamado regime capitalista, a intervenção do Estado nas atividades econômicas, a intervenção estatal no domínio econômico, intervenção esta cada vez mais visível, mais profunda e mais extensa.

É exatamente no estudo da intervenção econômica e do intervencionismo que ocorre a junção do Direito e da Economia. E é aí que nasce o Direito Econômico.

Como diz AFFONSO INSUELA PEREIRA, “o intervencionismo é, hoje, assunto da mais alta relevância; por aí se situar o ponto em que se delimitam as esferas da economia e do direito” (“O Direito Econômico na Ordem Jurídica”, São Paulo, Bushatsky, 1974, pág. 143).

E o mesmo autor afirma, algumas páginas adiante:

“O Direito Econômico, em última análise, precisa ser visto como o direito que visa sistematizar a intervenção estatal na economia.” (Obra citada, pág. 146.)

No último capítulo de sua obra, capítulo destinado exatamente às Conclusões, afirma AFFONSO INSUELA PEREIRA;

“O Direito Econômico, como complexo de normas que regulam a ação do Estado sobre as estruturas do sistema econômico e as relações entre os agentes da economia, é o ramo do saber jurídico que disciplina a intervenção estatal na economia (grifo nosso). A intervenção estatal, cada vez mais acentuada e marcante, é imperativa no mundo moderno.” (Obra citada, pág. 1975.)

Como se vê, AFFONSO INSUELA PEREIRA define o Direito Econômico como o ramo da ciência jurídica que disciplina a intervenção estatal na economia. Poder-se-ia ponderar talvez que o Direito Econômico estuda e analisa a intervenção estatal na economia, quando esta já ocorreu, está ocorrendo ou em vias de ocorrer. Com efeito, muitas vezes — ou quase sempre —, o jurista é surpreendido com os fatos consumados, com as inovações da legislação, com as medidas governamentais, com as novas realidades políticas, econômicas e administrativas, e só depois que as mesmas acontecem é que vai estudá-las e analisá-las. Assim, embora seja uma disciplina que tem como objeto de análise e de investigação a intervenção estatal, nem sempre se poderá dizer que o Direito Econômico efetivamente discipline a intervenção estatal na economia. . . mesmo porque

tal intervenção, por sua própria natureza e por suas características é indisciplinada a indisciplinável ou dificilmente disciplinável.

E isto se explica: enquanto o *Código Civil* e o *Código Penal*, por exemplo, têm os seus anteprojetos elaborados por juristas, debatidos, estudados e criticados por juristas, as leis relativas aos temas econômicos são frequentemente elaboradas por economistas, por técnicos, por financistas, por burocratas e por tecnocratas.

Mas o que importa, aqui e agora, é assinalar aquele ponto tão bem detectado por AFFONSO INSUELA PEREIRA: o Direito Econômico é o ramo do saber jurídico que se destina ao estudo e à análise da intervenção estatal na economia.

Encontramos o mesmo entendimento em outros autores. Assim, por exemplo, em seu livro "A Intervenção do Estado no Domínio Econômico" (Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1968), ALBERTO VENANCIO FILHO se propõe a estudar o Direito Público Econômico. Apresenta como objetivo primacial do Direito Econômico o estudo e a análise dos aspectos jurídicos — legais e doutrinários — da intervenção estatal no domínio econômico. Adotando o ensinamento de BERNARD CHENOT divide "o Direito Público Econômico em dois grandes setores: o Direito Regulamentar que trata das formas regulamentares da intervenção do Estado, sendo a sua forma extrema o dirigismo total; e o Direito Institucional, em que o Estado se transforma em ator da vida econômica, apresentando como caso limite o coletivismo total" (obra citada, pág. 69).

Há mesmo uma parte do Direito Econômico, tal como o mesmo é visto pelos autores citados, que recebe a denominação de Direito Institucional, Econômico dedicada especialmente ao estudo da intervenção do Estado através dos órgãos de administração indireta, de tão grande importância para a vida jurídica, econômico, administrativa e política do Estado: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações.

É evidente que o assunto não é exclusivo daqueles que se dedicam ao Direito Econômico. Afinal, o estudo da Administração Pública, de suas atividades e de seus órgãos, sempre pertenceu — e continua pertencendo — ao Direito Administrativo.

Assim, as lições dos administrativistas são realmente da máxima importância, são mesmo fundamentais e indispensáveis e sem elas nada pode ou poderá ser feito.

E os administrativistas têm se dedicado, como grande proficiência, ao estudo da intervenção estatal e dos órgãos criados pelo Estado não só para a prestação de serviços público, como também para servir de instrumentos da Administração na sua atividade intervencionista.

Entre várias outras contribuições de grande importância, poderíamos lembrar a obra que JOSÉ CRETILLA JUNIOR dedicou à "Empresa Pública" (São Paulo, José Bushatsky, 1973), o volume de CELSO ANTÔNIO BAN-

DEIRA DE MELLO consagrado à "Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta" (no qual estuda a concessão e permissão de serviços públicos as autarquias, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações governamentais; obra esta publicada pela "Revista dos Tribunais", em 1973) e o livro de MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO sobre "Fundações e Empresas Públicas" (São Paulo, "Revista dos Tribunais", 1972). MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO publicou também o artigo "A intervenção do Estado na ordem econômica", logo após a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (in R.D.P. nº 11, págs. 7/12, janeiro-março de 1970).

2. A intervenção do Estado através dos órgãos de administração indireta

A intervenção do Estado é proteiforme, assume as mais diversas formas e se utiliza dos mais variados instrumentos.

Pode, todavia, ao menos para fins didáticos e científicos, ser analisada em duas grandes áreas: aquela em que o Estado edita normas genéricas que irão atingir a todos, inclusive empresas privadas e empresas públicas — e outra em que o próprio Estado, despojado-se (ao menos aparentemente) do seu poder de império, de sua supremacia e de sua preeminência, desce à planície da vida econômica e social, para participar, como simples ator, dos embates do cotidiano, do dia-a-dia e do terra-a-terra.

Como diz VENANCIO FILHO, "pode-se, assim, antepor ao Estado como norma, Direito Regulamentar Econômico, o Estado como agente, Direito Institucional Econômico". (ob. cit., pág. 337.)

Assim, o Direito Institucional Econômico "trata das intervenções do Estado que tomaram uma forma institucional. (...)

O Estado se transformou em ator da vida econômica e sob a sua nova fisionomia, a administração utilizou procedimentos de direito público, e, ao mesmo tempo, procedimentos de direito privado, para gerir as empresas industriais e comerciais". (BERNARD CHENOT, verbete "Droit Public Economique", in: "Dictionnaire des Sciences Économiques", publié sous la direction de Jean Romeuf. Paris, PUF, 1958, Tomo I, págs. 422/423.)

No Brasil, "o direito institucional remonta ao século passado, quando na organização administrativa imperial se inserem as primeiras concessões de serviços públicos (...) no setor de portos, estradas de ferro, serviços urbanos etc., denominadas as concessões de serviço público com justeza por BERNARD CHENOT, de primeiro capítulo econômico do direito administrativo" (ob. cit., pág. 339.)

Quando foi elaborado o Código Civil, no início do século, só foram previstas como pessoas jurídicas de direito público a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios. Mas o progresso econômico logo trouxe à luz novas pessoas jurídicas de direito público e também novos tipos de pessoas jurídicas de direito privado, algumas das quais já existiam

em nosso País desde o século XIX, como salientou o Ministro PHILADELPHO AZEVEDO, no Supremo Tribunal Federal:

“Quando o Código Civil pretendeu catalogar as pessoas jurídicas em dois grupos restritos, já atropelara, em sua simplificação, entidades de fisionomia *sui generis*, como as **Caixas Econômicas**, instituídas não só pelo Estado brasileiro, na Monarquia, como pelas células locais, na República, e as sociedades de economia mista, de caráter híbrido, como o Banco do Brasil. Mas após o diploma de 1916, o fenômeno da descentralização de serviços, conjugado com o da hipertrofia da função estatal, ensejou a floração de uma série de órgãos e entidades de fisionomia própria, que seria impossível arrumar dentro dos quadros rígidos da velha tradição.” (“Um Triênio de Judicatura”, vol. VII, pág. 37.)

Esse fenômeno foi também analisado por GONÇALVES DE OLIVEIRA:

“A partir de 1930, instalado, no País, um governo revolucionário, de 15 anos de duração, a administração se descentralizou, com uma maior atuação do Estado em vários setores.”

“Vários órgãos dotados de personalidade jurídica e patrimônio próprio, verdadeiras autarquias, foram criados por lei para exercer, desvinculados das normas burocráticas de administração centralizada, serviços próprios do Estado” (A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, “Descentralização da administração pública brasileira”, trabalho apresentado no Congresso Jurídico realizado em Opatija, Iugoslávia, em junho de 1957, e publicado na **Revista Brasileira de Estudos Políticos** nº 5, de janeiro de 1959, págs. 89/96).

Na realidade, após a Revolução de 1930, multiplicaram-se no Brasil as autarquias, de modo desordenado e quase caótico. E multiplicaram-se também, a partir de 1941, as sociedades de economia mista, algumas das quais, para alguns autores, são na realidade empresas públicas. E estas — as empresas públicas, com tal denominação — vêm sendo criadas, em grande número, principalmente nos últimos anos.

Trata-se, como é evidente, de espécies de um mesmo gênero, embora não seja fácil encontrar uma denominação sintética e científica de tal gênero.

O **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967, que foi modificado pelo **Decreto-Lei nº 900**, de 29 de setembro de 1969, trouxe certos conceitos básicos, que têm sido objeto de análise crítica.

Como havíamos dito, a matéria tem sido objeto das perquirições doutrinárias a propósito dos vários órgãos da administração indireta.

Em livro dedicado à “Empresa Pública”, diz CRETELLA JÚNIOR:

“Ao contrário do que ocorre no Estado liberal, em que as **atividades privadas** são desempenhadas pelo **particular** e as **atividades públicas** são da **competência exclusiva do Estado**, devendo, pois, este decidir-se pelo único regime possível — **regime jurídico administrativo** —, no Estado moderno, por excelência intervencio-

nista, o poder público tem a possibilidade de socorrer-se quer de **procedimentos de direito público**, quer de **procedimentos de direito privado**, para a consecução de tarefas consideradas **relevantes**, para a coletividade, num dado momento.

“(. . .) A **desburocratização**, o **desmanietamento**, o **desemperramento** das funções estatais são problemas dos mais graves com que se defronta a ciência da administração, em nossos dias.” (CRETELLA JÚNIOR, “Empresa Pública”. São Paulo, Bushatsky, 1973, págs. 13/14.)

Como bem observa o mesmo autor, “a **conceituação da empresa pública** levaria, à primeira vista, a entender-se que se trataria de empresa de personalidade de direito público, regulada por um regime jurídico administrativo, informado por princípios publicísticos. Qual, então, a **diferença específica** entre empresa privada e empresa pública? É simples. Ambas são organizações para a produção, mas, na **empresa privada** temos o **comerciante privado** e na **empresa pública** temos o **comerciante público**”. (Obra citada, pág. 28.)

Tratando, também, recentemente, das empresas do Estado, tanto públicas como mistas, afirma CAIO TÁCITO:

“Nascem, por essa forma, novas pessoas jurídicas administrativas, nas quais a forma é privada, mas o substrato é público. O Direito Administrativo toma de empréstimo ao Direito Comercial o modelo orgânico das sociedades comerciais, predominantemente o da sociedade por ações, instituindo instrumentos flexíveis de ação administrativa no campo da economia.”

“**Public corporations**, no direito inglês, **government corporations** ou **authorities**, nos Estados Unidos, **enti publici economici**, na Itália, **établissement publique industriel et commercial**, na França, são variações de um mesmo tema. As chamadas **sociedades de economia mista**, a seguir evoluídas para as **empresas públicas**, de capital totalmente público, se difundem, nos diversos países, como característica do moderno Estado empresário que passa (. . .) aos tipos de organização de âmbito regional, através de comunidades econômicas e de empresas públicas multinacionais.”

“A dualidade de regime jurídico a que se vinculam essas pessoas de direito privado investidas de um **munus público** representa, em verdade, a recepção no Direito Administrativo de instituições de Direito Comercial, ou Civil (como no caso das fundações), com os temperamentos impostos pela atividade-fim, que é a execução de um serviço público.”

Pouco adiante, CAIO TÁCITO aponta as duas principais características, as duas notas dominantes das empresas estatais: a **origem do capital** e o **objeto social**. E afirma:

“É a soma desses dois fatores — capital público e finalidade pública — que identifica, basicamente, tanto a sociedade de economia mista, como a empresa pública. São instrumentos administrativos

descentralizados entes paraestatais, que exercem gestão privada do serviço público.”

Depois de várias outras considerações, CAIO TÁCITO conclui que “as sociedades de economia mista e as empresas públicas são pessoas jurídicas administrativas, sujeitas a regime de direito privado, na gestão de seus negócios (Constituição, art. 170, § 2º), mas regidas, igualmente, pelas normas de direito público, que especializam sua organização, em razão dos fins públicos de seus objetivos. (...)” (in R.D.A., Rio, 111:1-9, jan/mar. 1973).

Abordando “as novas formas de ação do Estado”, constata CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

“De alguns lustros para cá, entretanto, incrementou-se enormemente a participação do Estado na vida social e econômica, pelo alargamento e aprofundamento das intervenções estatais. Esta significativa expansão na prestação de serviços em geral operou-se sobretudo através de processos alheios aos tradicionais. Vem se verificando por meio de **pessoas de direito privado alimentadas por recursos públicos** — não mais estranhas ao aparelho governamental. (...)”

“O Poder Público, invejando a eficiência das sociedades comerciais, tomou de empréstimo os figurinos do direito privado e passou a adotar-lhe os processos de ação, constituindo pessoas modeladas à semelhança delas para prestação dos mais variados serviços.”

“Quer para a prestação de serviços públicos propriamente ditos, quer para o desempenho de atividades de exploração econômica em setores onde se fazia necessária sua atuação supletiva ou, até mesmo, monopolística, o Estado acolheu o sistema próprio do direito privado. A isto foi impelido tanto pelo objetivo de ganhar mais eficiência quanto, em certos casos, pela natureza peculiar da atividade que, por assim dizer, não se compatibilizaria com outro meio de ação.” (“Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta”, São Paulo, **Revista dos Tribunais**, 1973, págs. 87/88.)

Em face da importância de cada uma dessas entidades e das limitações do presente trabalho, examinaremos, separadamente, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

3. As autarquias

Atualmente, existindo a definição legal constante do Decreto-Lei nº 200, de 1967, bem como outros textos legais (art. 2º do Decreto-Lei nº 6.016, de 1943, e art. 139 da Lei nº 830, de 1949), alguns dos principais problemas jurídicos suscitados pelas autarquias ficaram ao menos parcialmente superados. Mas nem sempre foi assim. Lembra, a propósito, VENANCIO FILHO:

“A partir de 1930 passam a proliferar as autarquias, que exercem funções no âmbito mais variado, sem que, porém, a doutrina jurídica tivesse chegado a elaborar um tratamento orgânico e sistemático.”

Lembra, a seguir, parecer de DARIO DE ALMEIDA MAGALHÃES:

“Como se sabe, não há na doutrina um conceito uniforme sobre o que seja uma autarquia administrativa. A expressão “autarquia”, que ganhou voga, sobretudo na Itália, é uma dessas expressões hospitaleiras, acolhedoras, em cujo bojo cabem as concepções mais variadas das formas de organização e disciplinados serviços públicos descentralizados. E essa ambigüidade e imprecisão são uma contingência da realidade, da própria vida política e administrativa do mundo contemporâneo.”

“As autarquias criadas, desordenadamente, à medida que o Estado expande o âmbito de sua intervenção no campo social e econômico (. . .) não obedecem a um padrão único e ao modelo, figurino ou estrutura uniforme. Bem ao contrário.”

“Estabelecidas de maneira tumultuária sob o influxo da interferência caótica e circunstancial do Estado (que nos nossos dias vai enfeixando todas as atividades privadas, sob esse crescimento desmedido, que já se chamou “elefantíase-estatal”), as entidades autárquicas, ou os estabelecimentos públicos, na técnica do direito administrativo francês, ou as **public corporations**, como as chamam os americanos, assumem, aqui e alhures, as modalidades mais diversas (. . .)”. (R.D.A., 20: 340-351, abr/jun. 1950, págs. 341/345.)

ALMEIDA MAGALHÃES, estribando-se em parecer de SEABRA FAGUNDES, resumia assim os traços característicos das autarquias:

“a) criação pelo Estado; b) desempenho de serviço público; c) caráter técnico ou especializado do serviço; d) autonomia administrativa ou de direção; e) autonomia patrimonial; f) controle estatal”. (VENANCIO FILHO, ob. cit., págs. 358/360.)

Em 1944 propunha ERIMÁ CARNEIRO a seguinte classificação de autarquias:

- a) **autarquias econômicas** (exemplos: I.B.C. — Instituto Brasileiro do Café; I.A.A. — Instituto do Açúcar e do Alcool; I.N.M. — Instituto Nacional do Mate; Instituto do Sal etc.);
- b) **autarquias industriais**, destinadas aos serviços industriais mantidos pelo Estado, tais como o Lóide Brasileiro, Administração de Portos do Rio de Janeiro, o Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará;
- c) **autarquias de crédito** (exemplo: Caixa Econômica Federal);
- d) **autarquias de previdência social** (exemplos atuais: INPS, IPASE, SASSE);
- e) **autarquias corporativas** (exemplos: OAB, CREA etc.) (ERIMÁ CARNEIRO, “As Autarquias e Sociedades de Economia Mista no Estado Nacional”, 2ª ed., Rio, D.I.P., 1944, pág. 69).

Mas as autarquias entraram rapidamente em declínio. Mesmo algumas das mencionadas foram transformadas em empresas públicas (como ocorreu, por exemplo, com a Caixa Econômica Federal). Esse declínio ou “envelhecimento” rápido e precoce das autarquias é que teria talvez dado origem ao já apontado fenômeno da proliferação das sociedades de economia mista (a partir de 1941) e das empresas públicas (nos últimos anos), relegando-se as autarquias a um segundo plano, por terem se burocratizado em excesso, perdendo a flexibilidade e a eficiência que delas se havia esperado.

No dizer de OSCAR SARAIVA, “as autarquias envelheceram precocemente entre nós; surgidas em maior número no quinquênio de 1937 a 1942, traziam em si condições de independência de ação e liberdade administrativa que as tornavam instrumento flexível e eficiente de ação; logo a seguir as influências centralizadoras de padronização, uniformização e controle as alcançaram, tornando, em muitos casos, a sua administração quase tão rígida quanto a do próprio Estado, e fazendo desaparecer as razões de conveniência que originaram sua instituição”. (“Novas Formas de Delegação Administrativa de Estado”, Revista Forense, 100:233/235, out. 1944, pág. 235.)

O fenômeno, por alguns chamado de “desautarquização das autarquias”, teria decorrido, em grande parte, da “imposição do regime e normas de serviço público” centralizado, principalmente da “aplicação às autarquias do regime jurídico de pessoal do serviço público da União”, isto é, do Estatuto dos Funcionários Públicos, por força do disposto no art. 252, inciso 2º da Lei nº 1.711, de 1952 (VENANCIO FILHO, ob. citada, pág. 363.)

Essa burocratização, esse envelhecimento e essa perda de flexibilidade das autarquias, as quais se tornaram paquidérmicas, lentas e pesadas, movendo-se com dificuldade, sem leveza, sem celeridade e sem agilidade, foi também diagnosticada por CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

“Embora questão estranha ao Direito, vale a pena registrar, de passagem, que o insucesso das autarquias brasileiras como técnica efficacíssima de administração deveu-se, precisamente, à exaltação exacerbada de um de seus aspectos — o de entidade pública vinculada à Administração Central — em desvalia do outro elemento, a personalidade, a independência, que suscitariam, à vista de sua **individualidade**, a **peculiaridade de processos de ação** de cada qual. (...) viram-se freqüentemente (...) reduzidas a “duplicatas atrofiadas” da Administração Central, no que reproduziram todos os defeitos, todas as imperfeições da máquina estatal e sobretudo as que decorrem da “uniformidade” de regimes, donde, curiosamente, frustrou-se sua natureza e as razões específicas que ditaram o nascimento deste instituto jurídico. Tornadas — se é permitida uma analogia livre — “cópias-carbono” da máquina estatal, assim como filhos que jamais ganham personalidade e autonomia, por impressionados excessivamente com a personalidade paterna em razão de defeituosa educação, as autarquias brasileiras jamais assumiram a fisionomia peculiar que a peculiaridade dos respectivos serviços reclamara ao tornar exigente suas criações.” (“Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta”, 1973, pág. 64.)

Um dos juristas responsáveis pelo fenômeno da “desautarquização das autarquias” admite o fato e menciona sua participação no mesmo:

“... ocorre um retorno, pode-se assim dizer, das autarquias econômicas (de proteção aos produtos nacionais), bem como as de previdência e de aposentadoria à administração centralizada. E que tantas são as instruções expedidas pela Presidência da República para observância por esses órgãos autárquicos, que os tornam, novamente, em verdadeiras repartições dos Ministérios, verdadeiros departamentos da administração centralizada. Em parecer emitido como Consultor-Geral da República, sustentei a legalidade dessas normas e instruções (Parecer nº 23-Z, de 25-3-57, publicado no *Diário Oficial* de 15-5-57, na pág. 12.132, aprovado pelo Presidente da República).” (A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 5, janeiro de 1959, pág. 96.)

Evidentemente não cabe no presente trabalho examinar a longa controvérsia sobre a natureza da personalidade jurídica das autarquias. Mencione-se apenas a conclusão predominante e mesmo pacífica de que as autarquias têm personalidade jurídica de direito público. (Cf. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “Curso de Direito Administrativo”, 9ª edição, Rio, Freitas Bastos, 1971, págs. 187/198).

Cite-se, finalmente, a definição que AFFONSO INSUELA PEREIRA nos dá de autarquia:

“AUTARQUIA — (do grego *autos* — *arkhe* — autonomia, independência, o que governa a si mesmo; o que existe por si só). Em Direito Econômico é o sujeito de Direito Econômico representado por uma entidade com características jurídicas próprias através da qual o Estado cumpre em grande parte sua ação intervencionista. Em Direito Administrativo é a entidade de Direito Público tutelada pelo Estado, mas desmembrada da administração deste. (cf. Dec.-Lei nº 200, de 27-2-67). (in “O Direito Econômico na Ordem Jurídica”, São Paulo, Bushatsky, 1974, págs. 195/196.)

4. As empresas públicas

Alguns autores entendem que a tendência da evolução existente na administração e na intervenção estatais aponta para moderna empresa pública como etapa final.

Em conferência que pronunciou no auditório da Fundação Getúlio Vargas, no Rio, em 28 de agosto de 1952, em ciclo promovido pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política, BILAC PINTO tratou do seguinte tema: **O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas**. Esta conferência, juntamente com várias outras de eminentes juristas, foi incluída no volume “Estudos sobre a Constituição Brasileira”, de responsabilidade do referido Instituto de Direito Público e Ciência Política, editado pela Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1954.

Para BILAC PINTO existem três etapas evolutivas:

- 1ª etapa: a concessão de serviço público;
- 2ª etapa: a sociedade de economia mista;
- 3ª etapa: a empresa pública.

Tratando desta última etapa, a dos “modernos tipos de empresas públicas”, afirma o eminente jurista:

“Ainda não atingimos, porém, a terceira etapa evolutiva, que será a da empresa pública.

Daí a razão pela qual procuramos acentuar, no título da nossa palestra, a modernidade desse tipo de empresa para o nosso País. Com efeito, ainda não criamos nenhuma empresa pública nos moldes das sociedades alemãs de um só membro ou das de pessoas públicas, isto é, das empresas que têm como acionista ou acionistas, exclusivamente, entidades públicas.

Um estudo cuidadoso, entretanto, talvez possa identificar em certas entidades presentemente conceituadas como autarquias econômicas — as Caixas Econômicas Federais e Estaduais, por exemplo — muitos pontos de contacto com as empresas públicas.

Na recente criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico poderíamos ter inaugurado o sistema de empresas públicas, pois que o objetivo do Governo era o de constituir um Banco que, embora de propriedade exclusiva da União, tivesse as características funcionais dos bancos privados.

(...) A mais importante tentativa de criação de uma empresa pública, entre nós, foi a que resultou do substitutivo apresentado pela União Democrática Nacional ao projeto da PETROBRAS. Por esse substitutivo era instituído o monopólio estatal do petróleo, sendo que a sua pesquisa, exploração e refinação seriam exercidas pela Empresa Nacional do Petróleo (ENAPE), que estava moldada nos melhores exemplos de empresas públicas, pela adoção da flexibilidade e de todas as demais técnicas das empresas privadas.” (Obra citada, pág. 54.)

Aponta BILAC PINTO as seguintes “características externas da empresa pública”:

- “1ª) adota a forma das empresas comerciais comuns (sociedade por ações, sociedade de responsabilidade limitada) ou recebe do legislador estruturação específica;
- 2ª) a propriedade e a direção são exclusivamente governamentais;
- 3ª) têm personalidade jurídica de direito privado.”

E acrescenta o jurista BILAC PINTO:

“Dessas características externas decorrem as internas, que são as que tornam a empresa pública um instrumento apto e eficaz para

a execução dos encargos econômicos, industriais ou comerciais do Estado.

Ao adotar, para as empresas públicas, as técnicas e os processos das empresas privadas, o Estado incorporou a este novo órgão de suas atividades todas as vantagens da administração particular, dentre as quais devemos destacar, como mais relevantes:

- 1ª) completa autonomia técnica e administrativa;
- 2ª) capitalização inicial;
- 3ª) possibilidade de recorrer a empréstimos bancários;
- 4ª) possibilidade de reter os lucros para ampliar o capital de giro e constituir reservas;
- 5ª) liberdade, em matéria de despesas;
- 6ª) flexibilidade e rapidez de ação;
- 7ª) capacidade para acionar e ser acionada;
- 8ª) regime de pessoal idêntico ao das empresas privadas." (Obra citada, págs. 56/57.)

Mesmo que não tenha ocorrido o "declínio das sociedades de economia mista", previsto em 1952 por BILAC PINTO, não há dúvida que as mesmas não foram suficientes, em face de suas características, para atender às inúmeras e complexas exigências estatais, impondo-se a utilização também das empresas públicas, principalmente a partir de 1963/1964.

AFFONSO INSUELA PEREIRA, depois de afirmar que "a empresa é, por excelência, o sujeito do Direito Econômico", embora não seja o único, argumenta:

"E o Direito Econômico, por sua própria natureza, não pode deixar de contemplar como sujeito de direito organismos atuantes na vida econômica, em especial aqueles pertencentes ao Estado que, aproveitando a força incontestável de sua soberania e se intitulando "empresário", desloca a iniciativa privada, por vezes criando produção gravosa, desenvolvendo setores onde a iniciativa particular se tornara omissa ou lacunosa, tudo se consubstanciando em um **capitalismo de estado** (o Estado como senhor dos meios de produção e como agente da economia) cada vez mais presente."

E conclui o capítulo VI, dedicado ao "Sujeito de Direito Econômico", com o seguinte parágrafo:

"Sociedade de economia mista" e, principalmente, as hoje tão comuns "empresas públicas", são as figuras desse capitalismo, decorrente do intervencionismo cada vez mais intenso." (Obra citada, pág. 105.)

Para THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI a empresa pública tem duas características principais:

- a) o capital público;

b) a natureza privada de sua estrutura jurídica. (Obra citada, pág. 199.)

Como se vê, a diferença essencial entre a empresa pública e a sociedade de economia mista é que na primeira o capital é exclusivamente do poder público e na segunda há participação (às vezes de certa importância, às vezes ínfima) de capitais privados. Por outro lado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista têm em comum a personalidade jurídica de direito privado, ao passo que as autarquias têm personalidade jurídica de direito público.

A importância das empresas públicas ressalta inequivocamente da seguinte enumeração, que é apenas exemplificativa, pois outras empresas públicas têm sido e estão sendo criadas:

- 1º) SERPRO — Serviço Federal de Processamento de Dados;
- 2º) ECT — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;
- 3º) EMBRATEL — Empresa Brasileira de Telecomunicações;
- 4º) BNDE — Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (que “passou de autarquia para um tipo de empresa pública, de estrutura mais flexível”, nas palavras de THEMISTOCLES B. CAVALCANTI);
- 5º) CAIXA ECONÔMICA FEDERAL — com a qual ocorreu o mesmo fenômeno: era autarquia e foi transformada em empresa pública;
- 6º) NOVACAP — Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (que alguns autores colocam no rol das sociedades de economia mista);
- 7º) COBAL — Cia. Brasileira de Alimentos;
- 8º) CIBRAZEM — Cia. Brasileira de Armazenamento.

5. As Sociedades de Economia Mista

Salienta BILAC PINTO, com grande acuidade:

“A intervenção do Estado no domínio econômico não se operou, porém, mediante planos prévios ou como conseqüência de uma preparação doutrinária. Ao contrário disso, ela teve caráter fragmentário e se foi operando por considerações de oportunidade prática, no curso das vicissitudes de uma longa história.

(...) As sociedades de economia mista não tinham, nas suas origens, essa denominação genérica e nem representavam um deliberado avanço na técnica da execução do setor industrial dos serviços públicos.

Razões diversas, todas de ordem prática, foram propiciando ao Poder Público ao ensejo de associar-se a empresas particulares para o desempenho de certos serviços de natureza comercial ou industrial.

A inovação substancial do sistema consistiu em que o Estado passou a associar-se a “empresas privadas” para a realização de seus objetivos.

A sociedade comercial, que já se havia revelado um importante instrumento na expansão da economia particular, (...) passou, então, a ser adotada pelo Poder Público, mediante variados processos de co-participação público-privada.

(...) As características dominantes da sociedade de economia mista são as seguintes:

1ª) é organizada sob a forma de sociedade comercial;

2ª) rege-se, principalmente, pelo direito privado;

3ª) o Poder Público e os particulares dela participam como acionistas e como administradores. (BILAC PINTO, “O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas”, in “Estudos sobre a Constituição Brasileira”, Rio, F.G.V., 1954.)

Foi grande o sucesso da nova modalidade de ação do poder público:

“A nova fórmula de descentralização funcional que a atividade estatal adota é a da sociedade de economia mista, que surgiu no Continente Europeu em fins do século XIX, obteve grande desenvolvimento na Alemanha no início deste século e se espalha pela Europa após a Primeira Guerra Mundial. O Brasil também absorve esta fórmula com maior intensidade, a partir de 1940, cumprindo destacar, como marco inicial dessa nova fase, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (...) constituída em 9-4-1941, com a participação de capitais públicos e privados, mas sob a liderança e o comando da iniciativa pública.” (VENANCIO FILHO, cf. cit., págs. 373 e 375.)

Merece ser destacado, nesse passo, o Banco do Brasil S.A., “criado por Alvará de 12-10-1808 sob a forma de sociedade por ações, e cujos serviços foram instalados em 11-12-1809.” (AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, “História do Banco do Brasil. Primeira fase 1808-1835”, São Paulo, Instituto de Economia da Associação Comercial, 1948, págs. 26 e 34.)

Mesmo tendo presente a observação de JOSÉ NABANTINO RAMOS, de que o atual Banco do Brasil seria o terceiro com essa denominação, não se pode deixar de reconhecer que o mesmo, sucessor do Banco do Brasil criado em 1808, é a nossa mais antiga, mais tradicional e mais importante sociedade de economia mista. (Suas peculiaridades são minuciosamente descritas por ERIMÁ CARNEIRO em sua obra “As Autarquias e Sociedades de Economia Mista no Estado Novo”, 2ª edição, Rio, D.I.P., 1944, págs. 123/124.)

Outra instituição importante, ora classificada de autarquia e ora denominada sociedade de economia mista, é o Instituto de Resseguro do Brasil, sociedade anônima *sui generis*, cujas ações são divididas em duas classes — A e B — e cujos lucros são distribuídos curiosamente: “25% para a União (que não é acionista); 25% para as companhias de seguros acionistas, na proporção das suas operações com o Instituto e não pelas ações; 25% para criação de um fundo de previdência social, etc.” (ERIMA CARNEIRO, obra citada, págs. 129/150.)

Como diz VENANCIO FILHO, “a década de 40 está pontilhada da criação das sociedades que se espriam pelos mais diferentes setores. Mas é a década de 50 que apresenta, logo de início, as iniciativas governamentais no campo do petróleo e da energia elétrica, enviando o Presidente GETULIO VARGAS ao Congresso Nacional mensagens propondo a criação, respectivamente, da Petróleo Brasileiro S. A. — PETROBRAS — e das Centrais Elétricas Brasileiras S. A. — ELETROBRAS — no primeiro caso, com características *sui generis*, pois à referida sociedade atribuir-se-ia o exercício de um monopólio de Estado” (obra citada, págs. 378/379).

Já em 1925, PIERRE OLIVIER LAPIE afirmava que “o fenômeno das sociedades de economia mista (...) assinala uma transição entre uma economia individualista desordenada e de objetivos lucrativos e uma economia de objetivos de interesse comum, metódica, socializante (...) a sociedade mista anuncia uma nova economia (socializada ou comunitária)” (PIERRE OLIVIER LAPIE, “L’État Actionnaire”, Paris, Dalloz, (1925).

Para que possa ser bem aquilatada a imensa importância, entre nós, das sociedades de economia mista, bastaria lembrar as empresas relacionadas pelo Tribunal de Contas, no parecer Rubem Rosa:

— Instituto de Resseguros do Brasil; Companhia Siderúrgica Nacional; Companhia Vale do Rio Doce; Banco de Crédito da Amazônia S. A.; Companhia Nacional de Alcalis; Companhia Hidrelétrica do São Francisco; Fábrica Nacional de Motores S. A.; Banco do Nordeste do Brasil; Companhia de Eletricidade de Manaus; Petróleo Brasileiro S. A. — PETROBRAS; Companhia Nacional de Seguro Agrícola; Companhia de Navegação do São Francisco S. A.; Companhia de Eletricidade do Amapá; Frigoríficos Nacionais S. A.; Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil; Rede Ferroviária Federal S. A.; Sociedade Termelétrica de Capivari; Usina Termelétrica de Figueira S. A.

THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI acrescenta a essa relação o Lóide Brasileiro e a Companhia de Navegação Costeira, hoje denominada Empresa de Reparos Navais S. A. (obra citada, pág. 208), bem como os Bancos de Estado (idem, págs. 208/209).

Podem ainda ser lembradas outras sociedades de economia mista, tais como a CESP — Centrais Elétricas de São Paulo S. A.; a USIMINAS — Usina Siderúrgica de Minas Gerais, a COSIPA — Cia. Siderúrgica Paulista,

a Central Elétrica de FURNAS, a CEMIG — Centrais Elétricas de Minas Gerais S. A., a ELETROBRAS — Centrais Elétricas Brasileiras S. A.

Esses exemplos — pois se trata evidentemente de simples exemplos, e nem mesmo a relação constante do Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967, pode ser considerada completa, já que menciona apenas as entidades do âmbito **federal** existentes naquela época — são, sem dúvida, suficientes para revelar a intensidade e a variedade da intervenção estatal na vida econômica do país, através das sociedades de economia mista.

Para finalizar, lembráramos apenas que a alta relevância do papel desempenhado pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista está consagrada na Constituição (Emenda nº 1, de 1969), que dispõe:

“Art. 170 —

§ 2º — Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas e as sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações.

§ 3º — A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas.”

De acordo com tais normas constitucionais, a única conclusão possível é a de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem ser instrumentos altamente flexíveis e dinâmicos do Poder Público, sujeitando-se às mesmas normas de direito civil, de direito comercial e de direito do trabalho aplicáveis às empresas privadas, para consecução dos objetivos máximos da ordem econômica e social fixados pelo art. 160 da Constituição: o desenvolvimento econômico e a justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- 1 — BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio — Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1973.
- 2 — BILAO PINTO — O Declínio das Sociedades de Economia Mista e o Advento das Modernas Empresas Públicas, in Estudos sobre a Constituição Brasileira. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- 3 — CAVALCANTI, Themístocles Brandão — Curso de Direito Administrativo. 9.ª edição. Rio, Freitas Bastos, 1971.
- 4 — CRETELLA JÚNIOR, José — Empresa Pública. São Paulo, Editora da USP e José Bushatsky Editor, 1973.
- 5 — OLIVEIRA, A. Gonçalves de — Descentralização da Administração Pública Brasileira, in “Revista Brasileira de Estudos Políticos” n.º 5, janeiro de 1959, págs. 89/96.
- 6 — OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, Manoel de — Fundações e Empresas Públicas. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1972.
- 7 — PEREIRA, Affonso Insuela — O Direito Econômico na Ordem Jurídica. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1974.
- 8 — TÁCITO, Caio — Controle das Empresas do Estado (Públicas e Mistas) in R.D.A., Rio, 111:1-9, jan./mar. 1973.
- 9 — VENANCIO FILHO, Alberto — A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. O Direito Público Econômico no Brasil, Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Duas tendências da moderna economia brasileira: estatismo e desnacionalização

R. A. AMARAL VIEIRA
da Universidade Gama Filho

SUMARIO: 1. Introdução. 2. Análise às 500 maiores empresas de 1973. 3. Setor editorial e gráfico. 4. Análise por ramo de atividade. 5. O controle da informação pelo Estado. 6. A "crise" e as alternativas brasileiras.

1. INTRODUÇÃO

Em artigo anterior publicado nesta revista (**O intervencionismo brasileiro; raízes históricas e perspectivas (ou o estatismo é um determinismo?)**), R.I.L. Ano XI, Número 42), procedemos à análise do comportamento da economia brasileira partindo das diversas seleções de 500 maiores empresas mas dando prioridade às informações da Fundação Getúlio Vargas divulgadas por sua revista **Conjuntura Econômica**. Naquela ocasião, analisamos as classificações relativas aos anos de 1970 a 1972 (divulgadas em 1973). A análise, vale lembrar, demonstrava o crescimento da ação estatal e dos investimentos estrangeiros, praticamente expulsando a intervenção do empresariado privado nacional.

Fazendo permanente remissão aos dados do primeiro artigo, procedemos, agora, à análise das 500 maiores de 1973, segundo os dados revelados em 1974, os últimos disponíveis. Ainda desta vez utilizou-se como fontes a **Conjuntura Econômica** ("As 500 maiores", vol. 28, nº 7), **Visão** ("Quem é quem na economia" agosto de 1974) e **Exame**. Para a identificação do controle acionário (identificação das estrangeiras), continua servindo de fonte a obra **Guia Interinvest (o Brasil e o capital internacional)** de Jean Bernet, edição de 1973.

Os números a seguir arrolados demonstram o agravamento da tendência assinalada anteriormente: o crescimento das atividades estatais, de par com o maior controle da economia nacional por empresas estrangeiras e multinacionais.

Na análise ao estatismo, o presente artigo chama atenção para setor não estudado no ensaio anterior: a área editorial e gráfica. Verificar-se-á a tendência ao esmagamento do empresário nacional e privado. Essas informações são tanto mais graves quanto for possível sua análise de par com o controle que o Estado brasileiro já exerce sobre os meios de informação e comunicação de massa.

2. ANÁLISE ÀS 500 MAIORES DE 1973

Em 1973, dezoito das 40 maiores empresas pertencem ao setor público, 16 a capital estrangeiro e seis a capital privado nacional. Dessas, duas são construtoras (**Construtora Camargo Correa S.A.** e **CBPO — Cia. Brasileira de Projetos e Obras**) e uma empresa de viação Aérea (**VARIG**), portanto, dependentes das encomendas governamentais as duas primeiras, e a outra subsidiada pelo poder público. A primeira empresa de capital privado nacional a figurar nessa lista é a mencionada **Construtora Camargo Correa S.A.**, no 17º lugar, seguindo-se a **VARIG** em 27º, a **Cia. Cervejaria Brahma** em 28º, **S. A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo** em 37º e finalmente **CBPO Cia Brasileira de Projetos e Obras** no 40º lugar.

Na medida em que aumentamos o número de empresas a examinar decresce a participação do capital privado nacional e, em contrapartida, avultam a participação do capital estrangeiro e do setor público. Já

entre as 50 maiores a disposição dos setores passa a oferecer: Empresas estrangeiras, 22; empresas pertencentes ao setor público, 20; e empresas de capital privado nacional, apenas 8. As duas nacionais a figurar nesse levantamento são a **S.A. Indústria Votorantim** (como a **Indústrias Reunidas Matarazzo**, um conglomerado de empresas), em 41º lugar e **Arthur Lundgren Tecidos S.A.**, esta no 50º lugar. Entre as 60 maiores temos o seguinte quadro: 29 empresas de capital estrangeiro, 22 pertencentes ao setor público e 9 de capital privado nacional. A única nacional dentre essas últimas dez é outra empreiteira, a **Construtora Mendes Júnior S.A.**, detentora do 60º lugar. Composto as 70 maiores, temos: 38 estrangeiras, 23 públicas e permanecem 9 nacionais. Por fim, temos a seguinte composição das 80 maiores: 44 estrangeiras, 24 públicas e 12 nacionais. As últimas nacionais são a **Cia Brasileira de Alumínio** (71º lugar) e a empreiteira **Dersa Desenvolvimento Rodoviário S.A.** Dentre as 12 empresas de capital privado nacional a integrarem a lista das 80 maiores, nada menos de cinco são empresas de construção civil.

A análise das 80 maiores empresas brasileiras em 1972, segundo a classificação da Fundação Getúlio Vargas, associada às informações disponíveis relativas ao controle acionário de cada uma, revela:

- 1 — permanece ocupado pela **Petróleo Brasileiro S.A.**, já analisada a propósito da lista de 1972. Em 1973, seu patrimônio líquido era de **11.936,3** milhões de cruzeiros;
- 2 — em segundo lugar, permanece a **CESP — Centrais Elétricas de São Paulo**, também do setor público. Seu patrimônio líquido, em 1973, era de **12.603,9** milhões de cruzeiros;
- 3 — o terceiro lugar, agora, pertence a outra empresa do setor público, a **ELETOBRÁS — Centrais Elétricas Brasileiras**, com um patrimônio líquido de **11.099,2** milhões de cruzeiros;
- 4 — **Light Serviços de Eletricidade S.A.**, empresa estrangeira (v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **6.077,5** milhões de cruzeiros;
- 5 — **EMBRATEL — Empresa Brasileira de Telecomunicações** (setor público), com um patrimônio líquido de **3.543,3** milhões de cruzeiros;
- 6 — **Cia. Vale do Rio Doce** (setor público; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **3.928,7** milhões de cruzeiros;
- 7 — **Furnas Centrais Elétricas** (setor público), com um patrimônio líquido de **2.485,3** milhões de cruzeiros;
- 8 — **Volkswagen Brasil S.A.** (grupo alemão, v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **2.671,3** milhões de cruzeiros;
- 9 — **TELESP — Telecomunicações São Paulo S.A.** (setor público), com um patrimônio líquido de **4.521,0** milhões de cruzeiros;

- 10 — **Cia. Souza Cruz Indústria e Comércio** (grupo anglo-americano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.637,9** milhões de cruzeiros;
- 11 — **Cia. Telefônica Brasileira** (setor público), com um patrimônio líquido de **4.076,9** milhões de cruzeiros;
- 12 — **Cia. Siderúrgica Nacional** (setor público), com um patrimônio de **2.194** milhões de cruzeiros;
- 13 — **Ford-Willys do Brasil S.A.** (grupo americano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.714,4** milhões de cruzeiros;
- 14 — **CHESF — Companhia Hidroelétrica do São Francisco** (setor público), com um patrimônio líquido de **2.200** milhões de cruzeiros;
- 15 — **CEMIG — Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A.** (setor público), com um patrimônio líquido de **2.032,2** milhões de cruzeiros;
- 16 — **Pirelli S.A. Cia. Industrial Brasileira** (grupo italiano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.068,1** milhões de cruzeiros;
- 17 — **Construções Comércio Camargo Correa S.A.**, primeira empresa de capital privado nacional, com um patrimônio líquido de **998,2** milhões de cruzeiros;
- 18 — **TELEBRAS — Telecomunicações Brasileiras S.A.** (setor público), com um patrimônio líquido de **4.123,3** milhões de cruzeiros;
- 19 — **Cia. Siderúrgica Belgo Mineira** (grupo estrangeiro, Luxemburgo; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.052,8** milhões de cruzeiros;
- 20 — **Mercedes-Benz do Brasil S.A.** (grupo alemão; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.106,2** milhões de cruzeiros;
- 21 — **COPEL — Cia. Paranaense de Energia Elétrica** (setor público), com um patrimônio líquido de **1.343,5** milhões de cruzeiros;
- 22 — **Cia. de Força e Luz do Paraná** (setor público), com um patrimônio líquido de **1.348,8** milhões de cruzeiros;
- 23 — **USIMINAS — Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais** (setor público; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.780,1** milhões de cruzeiros;
- 24 — **Rhodia Indústrias Químicas e Textéis S.A.** (grupo francês; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.049**, milhões de cruzeiros;
- 25 — **COSIPA — Cia. Siderúrgica Paulista** (setor público), com um patrimônio líquido de **2.457,5** milhões de cruzeiros;

- 26 — **PETROBRÁS Distribuidora S.A.** (setor público; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **578,6** milhões de cruzeiros;
- 27 — **VARIIG S.A. — Viação Aérea Riograndense** (setor privado nacional) com um patrimônio líquido de **689,4** milhões de cruzeiros;
- 28 — **Cia. Cervejaria Brahma** (setor privado nacional) com um patrimônio líquido de **765,9** milhões de cruzeiros;
- 29 — **Cia. Paulista de Força e Luz** (setor público), com um patrimônio líquido de **904,4** milhões de cruzeiros;
- 30 — **Companhia Geral de Motores do Brasil** (grupo americano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **1.097,5** milhões de cruzeiros;
- 31 — **S.A. Philips do Brasil** (grupo estrangeiro de predominância holandesa; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **482,5** milhões de cruzeiros;
- 32 — **São Paulo Alpargatas S.A.** (grupo argentino; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **424,4** milhões de cruzeiros;
- 33 — **Shell do Brasil S.A. Petróleo** (multinacional de origem anglo-holandesa), com um patrimônio líquido de **775,5** milhões de cruzeiros.

A **Shell** brasileira pertence à multinacional **Royal Dutch-Shell**, reunião dos grupos **Koninklijke Nederlandsche Petroleum Maatschappij N.V. (Royal Petroleum Co.)**, com sede em Haia e **Shell Petroleum Co. Ltd.**, de Londres, constituindo a maior firma do mundo fora dos Estados Unidos. Possui subsidiárias em todos os países da Europa ocidental, Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Nicarágua, Honduras, Belize, El Salvador, Costa Rica, Bahamas, Antilhas holandesas, Trinidad y Tobago, Colômbia, Venezuela, Peru, Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai.

No Brasil, o grupo possui, além da mencionada **Shell Brasil S.A.** as seguintes empresas: **Quimishell — Companhia Brasileira de Produtos Químicos Shell** (Rio de Janeiro); 2. **Mineração Rio Curua Ltda.** (Rio de Janeiro); 3. **Mineração Rio Jauaperi Ltda.** (Rio de Janeiro); 4. **Mineração Rio Cuminá Ltda.** (Rio de Janeiro); 5. **Mineração Rio Irii Ltda.** (Rio de Janeiro); 6. **Mineração Nhamundá Ltda.** (Rio de Janeiro); 7. **Shellcisa Hotéis, Turismo e Diversões Ltda.** (Rio de Janeiro); 8. **Sherrick Administração de Imóveis Ltda.** (Rio de Janeiro); 9. **Sherrick Hotéis, Turismo e Diversões Ltda.** (Rio de Janeiro); 10. **Brasven de Hotéis Ltda.** (São Paulo); 11. **Comércio e Administração de Postos Anhanguera Ltda.** (São Paulo); 12. **Transvale — Transportes e Navegação Ltda.** (Rio de Janeiro) e 13. **Companhia Indústrias Químicas do Nordeste "Ciquine"** (Bahia), neste último caso, apenas participação, minoritária.

- 34 — **Alcan — Alumínio do Brasil S.A.** (grupo canadense; v. análise a 1972), **472,5** milhões de cruzeiros;

- 35 — **Cia. Good-Year do Brasil Produtos de Borracha** (grupo americano; análise a 1972), com um patrimônio líquido de 499 milhões de cruzeiros;
- 36 — **S.A. White Martins** (grupo americano), com um patrimônio líquido de 410,1 milhões de cruzeiros.

A **S.A. White Martins** pertence ao grupo americano **Union Carbide Corporation**, Nova Iorque, segundo fabricante de produtos químicos dos Estados Unidos (foi classificada pela revista **Fortune** de 1972 em 25º lugar dentre as empresas americanas). O grupo possui numerosas subsidiárias no Reino Unido, na França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Áustria, Suíça, Itália, Espanha, Noruega, Suécia, Tailândia, África do Sul, Singapura, Hong Kong, Canadá, México, Panamá, Brasil e associações no Japão.

No Brasil, além da **Sociedade Anônima White Martins**, o grupo controla as seguintes empresas: **Codim — Desenvolvimento de Indústrias Mineiras Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração Bela Esperança Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração Pelotas Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração Ligúria Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração São Damasso Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração São Luiz Ltda.** (Rio de Janeiro); **Mineração Midoc Ltda.** (RJ); **Ele-trometalúrgica Saudade Ltda.** (Rio de Janeiro); **Sociedade Anônima White Martins Nordeste** (Candeas, BA); **Platt do Brasil Máquinas Textéis S.A.** (Cruzeiro, S.P.); **Cia. Nacional de Calcários Derivados — CONCAL** (Rio de Janeiro); **Oxigênio "Edy" S.A.** (Rio de Janeiro); **Union Carbide do Brasil S.A. Indústria e Comércio** (SP); **Eletro Manganês S.A.** (Minas Gerais); **Union Carbide Pan America Sociedade Civil Ltda.** (Rio de Janeiro); **Visking do Brasil S.A. Indústria e Comércio** (São Paulo).

- 37 — **S.A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo** (setor privado nacional), com um patrimônio líquido de 1.193,5 milhões de cruzeiros;
- 38 — **Cia. Antártica Paulista** (setor privado nacional; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de 1.030,9 milhões de cruzeiros);
- 39 — **Nestlé Companhia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares** (grupo sulço; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de 444,8 milhões de cruzeiros;
- 40 — **CBPO — Companhia Brasileira de Projetos de Obras** (setor privado nacional), com um patrimônio líquido de 385,1 milhões de cruzeiros;
- 41 — **S.A. Indústrias Votorantin** (grupo de empresas nacionais), com um patrimônio líquido de 811,2 milhões de cruzeiros;
- 42 — **SABESP — Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo** (setor público), com um patrimônio líquido de 2.977,4 milhões de cruzeiros;

- 43 — **Metal Leve S.A. Indústria e Comércio**, com um patrimônio líquido de **345,2** milhões de cruzeiros. Empresa de capital nacional com a participação acionária de **Ex-CELL-O CORPORATION**, Detroit (Michigan), *Estados Unidos*, fabricante de ferramentas mecânicas, componentes para a indústria aeroespacial etc., incluída pela classificação da **Fortune** (1972) em 374º lugar;
- 44 — **Ericsson Brasil Comércio e Indústria S.A.** (grupo sueco; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **375,5** milhões de cruzeiros;
- 45 — **Esso Brasileira de Petróleo S.A.** (grupo americano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **527** milhões de cruzeiros;
- 46 — **Cia. Siderúrgica Mannesmann** (grupo alemão; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **394,5** milhões de cruzeiros;
- 47 — **Indústrias Brasileiras Reunidas Philips** (multinacional de capital predominantemente holandês; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **324,5** milhões de cruzeiros;
- 48 — **ICOMI — Indústria e Comércio de Minérios S.A.**, com um patrimônio líquido de **386,9** milhões de cruzeiros. O capital da ICOMI está nominalmente controlado pelo grupo Antunes (51%) e pela **Bethlehem Steel Corporation** (49%), maior produtora americana de aços depois da **United Stateh Steel**. Possui subsidiárias no Canadá, no México, na Venezuela e no Brasil, onde, além da ICOMI, controla ou participa das seguintes empresas: 1. **Bethlehem Brazilian Corporation** (Rio de Janeiro); 2. **Empreendimentos Brasileiros de Mineração** (Rio de Janeiro); 3. **Bruynseel Madeiras S.A. — Brumasa** (Macapá); 4. **Minerações Brasileiras Reunidas S.A.** (Rio de Janeiro); 5. **Aços Anhanguera** (São Paulo); 6. **Oiapoque Ltda.** (Rio de Janeiro); 7. **Utam Universal de Turismo Aéreo e Marítimo Ltda.** (Rio de Janeiro); 8. **Mineração Cabo Orange Ltda.** (Rio de Janeiro); 9. **Mineração Serra do Navio Ltda.** (Rio de Janeiro); 10. **Mineração Amapari Ltda.** (Rio de Janeiro); 11. **Mineração Aporema Ltda.** (Rio de Janeiro); 12. **Mineração Oiapoque Ltda.** (Rio de Janeiro); 13. **Mineração Porto Santana Ltda.** (Rio de Janeiro); 14. **Mineração Campo Verde Ltda.** (Rio de Janeiro); 15. **Mineração Cupi Ltda.** (Rio de Janeiro); 16. **Mineração Cachoeira Grande Ltda.** (Rio de Janeiro) e 17. **Mineração Água Branca Ltda.** (Rio de Janeiro).
- 49 — **Acesita Cia. de Aços Especiais Itabora** (setor público; controle do BNDE), com um patrimônio líquido de **552,1** milhões de cruzeiros;
- 50 — **Arthur Lundgren Tecidos S.A.** (capital privado nacional), com um patrimônio líquido de **301,4** milhões de cruzeiros;
- 51 — **Cia. Vidraria Santa Marina** (grupo francês), com um patrimônio líquido de **389,6** milhões de cruzeiros.

A **Cia. Vidraria Santa Marina**, de São Paulo, ex-Indústrias Reunidas Vidrobrás, é controlada pelo grupo francês **Saint-Gobain-Pont. A-Mousson (Neuilly-sur-Seine)**, resultante da reunião dos grupos Saint-Gobain e Pont-à-Mousson que, em conjunto, possui cerca de 100 sociedades lideradas pelos quatro principais **holdings**: a) **Saint-Gobain Industries**; b) **Pont-à-Mousson S.A.**; c) **Société Générale pour l'Emallage** e d) Setor de empresas de construção e prestação de serviços, que controla 15% do total das vendas do grupo. Possui subsidiárias nos Estados Unidos, México e Venezuela. No Brasil, detém o controle ou está associado às seguintes empresas: 1. **S.A. Brasilit** (São Paulo); 2. **Saint-Goban S.A. Indústria e Comércio de Vidros** (São Paulo); 3. **Situbo-Tubos da Amazônia S.A.**; 4. **Cia. Metalúrgica Barbará** (Barra Mansa, Rio de Janeiro); 5. **Vega Engenharia e Comércio S.A.** (Rio de Janeiro); 6. **Sociedade Anônima Mineração de Amianto** (São Paulo); 7. **Aracruz Florestal S.A.** (Rio de Janeiro); 8. **Aracruz Celulose S.A.** (Rio de Janeiro); 9. **Cofermat Cia. de Ferro e Materiais de Construção S.A.** (São Paulo); 10. **Sopemi — Pesquisa e Exploração de Minérios S.A.** (Rio de Janeiro); 11. **Cia. Brasileira de Isolação** (São Paulo); 12. **Cornersol S.A. Indústria e Comércio** (São Paulo); 13. **SAMARCO — Saneamento, Materiais, Reflorestamento e Comércio Ltda.** (Rio de Janeiro); 14. **Engescavo Engenharia de Escavações S.A.** (Rio de Janeiro); 15. **Cia Administradora Santa Suzana** (São Paulo); 16. **Cia Administradora São Lourenço** (São Paulo); 17. **Vidrena — Participações Industriais S.A.** (São Paulo); 18. **Cia Vidraria Santa Marina** (São Paulo); 19. **Vasofflex S.A. Produtos Plásticos** (São Paulo); 20. **Vidraria Industrial Figueras Oliveiras S.A.** (Canoas, RS); 21. **Saint-Goban S.A. Indústria e Comércio de Vidros** (São Paulo); 22. **FERTICAP — Fertilizantes Capuava S.A.** (São Paulo).

- 52 — **General Electric S.A.** (grupo americano; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **402,4** milhões de cruzeiros;
- 53 — **PETROQUISA — Petrobrás Química S.A.** (setor público; v. **PETROBRAS**), com um patrimônio líquido de **800,2** milhões de cruzeiros;
- 54 — **Massey Ferguson do Brasil S.A. Indústria e Comércio** (grupo canadense; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de **309** milhões de cruzeiros;
- 55 — **COBRASMA S.A. Indústria e Comércio** (capital privado nacional associado a capital americano), com um patrimônio líquido de **347,7** milhões de cruzeiros.

A **COBRASMA** está associada à **American Steel Foundries Produtos de Aço Ltda.** (São Paulo), subsidiária brasileiro da **Amsted Industries Inc.** Chicago, produtora de insumos para as indústrias de construção civil, indústria ferroviária e em geral. Possui subsidiárias ainda na Alemanha Federal e participações na Índia e na Austrália.

- 56 — **Texaco do Brasil S.A. Produtos de Petróleo** (grupo americano) com um patrimônio líquido de **363,4** milhões de cruzeiros.

A **Texaco do Brasil S.A.** pertence à **Texaco Inc.**, Nova Iorque, uma das maiores companhias de petróleo do mundo, operando principalmente nos Estados Unidos e Canadá. Detém 30% do controle acionário da **Arabian American Oil** e opera com subsidiárias em quase todos os países da Europa ocidental, no Canadá, no México, em Honduras, Trinidad, Uruguai e Brasil, onde possui, além da mencionada, as seguintes firmas: 1. **Sociedade Anônima de Óleo Galena-Signal** (São Paulo) e 2. **Química Industrial Fides S.A.** (Rio de Janeiro).

57 — **Cia. Docas de Santos** (setor público), com um patrimônio líquido de 410,3 milhões de cruzeiros;

58 — **Cetenco Engenharia S. A.** (setor privado nacional) com um patrimônio líquido de 311,3 milhões de cruzeiros.

A **Cetenco** está associada ao grupo estrangeiro **Christiani-Nielsen Rio** (subsidiária de **Christiani & Nielsen A/S**) na formação do capital de **Engenharia Civil e Portuária S. A.** (Rio de Janeiro).

59 — **IBRAPE — Indústria Brasileira de Produtos Eletrônicos S. A.** (grupo estrangeiro) com um patrimônio líquido de 293,7 milhões de cruzeiros.

A **IBRAPE** é uma das muitas subsidiárias brasileiras da **N. V. Phillips Gloeilampenfabrieken, Eindhoven** (v. **S. A. Phillips do Brasil**, análise a 1972).

60 — **Construtora Mendes Júnior S. A.** (grupo privado nacional), com um patrimônio líquido de 363 milhões de cruzeiros;

61 — **Mesbla S. A.** (grupo americano), com um patrimônio líquido de 314 milhões de cruzeiros;

62 — **S. A. Moinho Santista Indústrias Gerais** (grupo argentino; v. análise a 1972), com um patrimônio líquido de 414,2 milhões de cruzeiros;

63 — **SANBRA — Sociedade Algodoeira Nordeste do Brasil S. A.** (grupo estrangeiro), com um patrimônio líquido de 408,5 milhões de cruzeiros.

A **SANBRA** é uma das muitas subsidiárias brasileiras (de influência panamenha) da multinacional **Bunge y Born** (v. análise a **S. A. Moinho Santista Indústrias Gerais** em 1972).

64 — **Cia. Atlantic de Petróleo** (grupo americano), com um patrimônio líquido de 370,4 milhões de cruzeiros.

A **Companhia Atlantic de Petróleo** é uma subsidiária brasileira da **Atlantic Richfield Company**, Nova Iorque, um dos grandes produtores americanos de petróleo, com interesses na exploração do urânio, produção de asfalto e betuminosos. Além das brasileiras, possui subsidiárias na Alemanha Federal, Bélgica e no Reino Unido e participações e interesses

na Libéria, em Borneo e no Estreito de Malaca, no Canadá, nos Estados Unidos e no Peru.

No Brasil, possui ainda a **Empresa Carioca de Produtos Químicos** (Rio de Janeiro) e a **Empresa Brasileira de Dodecilbenzeno Ltda.**

- 65 — **Johnson & Johnson S. A. Indústria e Comércio** (grupo americano), com um patrimônio líquido de 356,9 milhões de cruzeiros.

Trata-se da subsidiária brasileira de **Johnson & Johnson** (New Brunseick, N. J.), maior produtor mundial de bandagens, ataduras para uso hospitalar e doméstico. Fabricante também de fitas adesivas, produtos textéis etc. Possui subsidiárias no Reino Unido, na Irlanda, França, Alemanha Federal, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suécia, Suíça e Itália, África do Sul, Índia, Austrália, México, Jamaica, Venezuela e Argentina. No Brasil, além da **Johnson & Johnson S. A. Indústria e Comércio** (São Paulo), possui a **Johnson & Johnson do Nordeste Produtos Cirúrgicos S. A.** (Recife).

- 66 — **Caterpillar do Brasil S. A. Máquinas e Peças** (grupo americano), com um patrimônio líquido de 274,1 milhões de cruzeiros.

Pertence à **Caterpillar Tractor Co.** (Peoria), maior produtor mundial de tratores, escavadeiras, máquinas para colocar tubulações, motores diesel etc., com fábricas e subsidiárias na França, Reino Unido, Bélgica, Suíça, Hong-Kong, África do Sul e Austrália e participações na Índia, no Japão, no Canadá e no México, além do Brasil.

- 67 — **Termo Mecânica São Paulo S. A.**, com um patrimônio líquido de 231,4 milhões de cruzeiros.

A **Termo Mecânica São Paulo S. A.** é associada à **Canadian Wire & Cable Ltd.** (Canadá), no controle acionário da **Termocanáda Condutores Elétricos S. A.** (MG).

- 68 — **Cia. Suzano de Papel e Celulose** (setor privado nacional), com um patrimônio líquido de 347,7 milhões de cruzeiros;

- 69 — **Linhas Corrente S. A.** (grupo estrangeiro), com um patrimônio líquido de 240,4 milhões de cruzeiros.

A **Linhas Corrente S. A.** é a principal subsidiária brasileira do grupo **Coats Patons Ltd.** (Glasgow), maior fabricante inglês de fio de algodão, lã e produtos de malharia. Possui subsidiárias em toda a Europa ocidental, na África do Sul, na Austrália, no Japão, no Canadá, nos Estados Unidos, na Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Chile e Argentina. No Brasil controla ainda a **Algodoeira São Miguel S. A.** (RN) e a **Gutermann S. A. Linhas para Costura** (São Paulo).

- 70 — **CCBE — Rossi — Servix Engenharia S. A.** (grupo nacional) com um patrimônio líquido de 311,2 milhões de cruzeiros. Está associada ao grupo **Yutaka-Ichi Co. Ltda.** no controle da **SERMEC S. A.** (São Paulo);

- 71 — **Cia. Brasileira de Alumínio** (grupo nacional), com um patrimônio líquido de **395,9** milhões de cruzeiros;
- 72 — **DERSA — Desenvolvimento Rodoviário S. A.** (nacional), com um patrimônio líquido de **964** milhões de cruzeiros;
- 73 — **Indústria de Pneumáticos Firestone S. A.** (grupo americano), com um patrimônio líquido de **380,8** milhões de cruzeiros.

É a subsidiária brasileira da **Firestone Tire and Rubber Co.** (Ohio), segundo produtor americano de pneus, e fabricante de produtos e derivados de borracha e plásticos. Possui subsidiárias ainda na Bélgica, Holanda, França, Alemanha Ocidental, Suíça, Itália, Portugal, Reino Unido, Suécia, Finlândia, Índia, Ghana, Filipinas, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Canadá, Costa Rica, Venezuela e Argentina.

- 74 — **COFAP — Cia. Fabricadora de Peças** (grupo americano), com um patrimônio líquido de **232,3** milhões de cruzeiros.

É a subsidiária brasileira da **Monroe Auto Equipment Co.**, fabricante americano de amortecedores para auto-veículos em geral, vagões ferroviários, etc. Possui ainda subsidiárias na Suíça, Bélgica, Austrália, México, Venezuela e Argentina;

- 75 — **S. A. Tubos Brasilit** (grupo estrangeiro), com um patrimônio líquido de **244,3** milhões de cruzeiros.

Outra subsidiária brasileira da **Saint-Gobain-Pont-à-Mousson** (v. Cia. Vidraria Santa Marina).

- 76 — **CELESC — Centrais Elétricas de Santa Catarina S. A.** (setor público), com um patrimônio líquido de **285,3** milhões de cruzeiros;
- 77 — **Champion Celulose S. A.** (grupo americano), com um patrimônio líquido de **271,4** milhões de cruzeiros.

É a subsidiária brasileira do grupo americano **Champion International Corporation**, segundo produtor americano de celulose e papel e fabricante de madeiras compensadas. Atua mediante subsidiárias ainda na Alemanha, Suíça, Bélgica, Nigéria, Canadá e México. No Brasil, além da **Champion Celulose S. A.** (na qual é também associada da **Leon Israel & Bros. Inc.**), possui as firmas **Chamflora Planejamento e Comércio Ltda.** (São Paulo) e **Mineração Anasteves Ltda.**

- 78 — **CELPE — Companhia de Eletricidade de Pernambuco** (setor público) com um patrimônio líquido de **361,5** milhões de cruzeiros;
- 79 — **Anderson Clayton S. A. Indústria e Comércio** (grupo americano) com um patrimônio líquido de **307,9** milhões de cruzeiros.

Trata-se da subsidiária brasileira do grupo americano **Anderson, Clayton & Co.** (Houston), maior comercializador de algodão do mundo, com subsidiárias em todas as zonas ocidentais importantes de produção. É ainda exportador de café verde, fabricante de rações balanceadas, fertilizantes, óleos de soja, produtos alimentícios à base de algodão, soja etc. Tem subsidiárias na Suíça, Quênia e México e participação na África do Sul. No Brasil, possui ainda a **Fidelidade S. A. Empresa de Armazéns Gerais** (São Paulo) e **Grapette S. A. Refrigerantes e Concentrados** (São Paulo).

80 — **Indústrias Gessy-Lever S. A.** (grupo estrangeiro, multinacional), com um patrimônio líquido de 228,9 milhões de cruzeiros.

É controlada no Brasil (90% das ações) pela **Mavibel do Brasil Comércio e Indústria Ltda.** (São Paulo), subsidiária da multinacional **Unilever**, grupo anglo-saxão. Possui mais de 100 subsidiárias espalhadas por todo o mundo, destacando-se sua presença na França, Alemanha Federal, Reino Unido, Bélgica, Áustria, Suíça, Itália, Espanha, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Grécia, Congo, Turquia, Indonésia, Tailândia, Filipinas, Japão, Canadá, Estados Unidos, México, El Salvador, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Brasil. No Brasil, o grupo possui a **Mavibel do Brasil Comércio e Indústria Ltda.**, **Indústrias Gessy Lever S. A.** (São Paulo) e **Lintas Publicidade Internacional Ltda.** (São Paulo).

Essas 80 maiores empresas brasileiras, excluídas as governamentais, estão assim distribuídas regionalmente: São Paulo, 4,2 empresas; Guanabara, 10; Minas Gerais, 3; e Rio Grande do Sul, 1 empresa.

Mas não devemos ficar adstritos a uma única fonte, ainda que essa seja a Fundação Getúlio Vargas. Confrontemos suas "500 maiores" com "200 maiores empresas" selecionadas por **Visão** (cf. **Quem é quem na economia brasileira**, agosto de 1974).

Segundo **Visão** temos, entre as 10 primeiras, nove públicas, uma estrangeira (**Light**) e, evidentemente, nenhuma empresa de capital privado nacional. Dentre as 40 teremos já outra posição relativa: 24 públicas, 10 estrangeiras e seis de capital privado nacional. A primeira de capital privado nacional aparece no 24º lugar, a **Construções e Comércio Camargo Correa S.A.** As demais são: **S.A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo** (25º), **S.A. Indústrias Votorantim** (28º), **Dersa — Desenvolvimento Rodoviário S.A.** (31º), **Cia. Cervejaria Brahma** (37º) e **VARIG — Viação Aérea Rio-Grandense** (39º). Composto as 50 maiores, temos: 29 empresas públicas, 17 estrangeiras e 10 de capital privado nacional. As 60 maiores estão assim distribuídas: 33 públicas, 17 estrangeiras e 10 de capital privado nacional. As 70, assim: 35 públicas, 23 estrangeiras e 12 de capital privado nacional. As 80 maiores se classificam como: 36 públicas, 30 estrangeiras, 14 de capital privado nacional. Finalmente, o elenco das 200 maiores está assim constituído: 89 empresas estrangeiras, 67 públicas, 42 de capital privado nacional e duas empresas cujo

controle acionário não foi possível precisar. Dessas 42 empresas nacionais, 13 são construtoras, empreiteiras de serviços públicos ou empresas que dependem de repasses do BNH; uma é uma empresa aérea dependente de subsídios governamentais, 5 são conglomerados de empresas, duas são empresas de transporte de cabotagem, 4 dependem de concessões governamentais para funcionamento e, pelo menos, 4 estão associadas a capitais estrangeiros. Quase todas dependem, ou de insumos, ou de **know-how** estrangeiros. As públicas estão concentradas em serviços de utilidade pública (transportes, comunicações, energia, saneamento etc.) e indústrias de base (siderurgia, petróleo etc.). Esses números mostram o esmagamento da empresa nacional ao tempo em que indicam a tendência estatizante da economia brasileira. Se compararmos os levantamentos da revista **Visão** relativos a 1972 ("Quem é quem" de 1973) e 1973 ("Quem é quem" de 1974), verificaremos que a participação das empresas controladas pelo setor público cresceu, no período, de 63,9% para 66,15%, um crescimento, portanto, de 2,25% ao ano, enquanto a participação privada nacional caiu de 16% para 14,4%. As empresas controladas por capitais estrangeiros, que representavam 20,1%, sofreram uma leve queda, segundo **Visão**, para 19,45%. Mantida essa taxa de crescimento do patrimônio líquido das empresas públicas (2,25% ao ano), as 200 empresas da amostragem, especula o **O Estado de S. Paulo** (ed. de 29-9-74), no curto espaço de 7 anos, estariam sob o controle, ou do poder público, ou do capital estrangeiro. Verifica-se, igualmente, que a política de conglomerados redundou numa política de proteção das grandes empresas (sempre estrangeiras ou estatais), em detrimento da pequena e média empresas, sempre nacionais, as quais viram reduzidas suas margens de lucro. O aumento do lucro disponível das 200 empresas da amostragem de **Visão** foi de 43,1%, enquanto o lucro disponível foi de 42%. Um bom exemplo de contínuo enfraquecimento da empresa nacional, dando margem à sua alienação ou associação com grupos estrangeiros, é oferecido pelo setor editorial a gráfico.

3. SETOR EDITORIAL E GRÁFICO

Em São Paulo, em um só ano, requereram concordata a Editora Brasiliense, a Livros Irradianes S.A. (LISA), a Editora Martins e a Gráfica Revista dos Tribunais (referimo-nos exclusivamente às empresas que possuem representatividade). No Rio, a crise atingiria os Estabelecimentos Gráficos Borsói e a Editora Lello. O grupo **Thomas de la Rue** vendeu sua divisão de cartões à **American Greetings Co.**, a Quimigráfica Mayer teve aumentada a participação alemã, o grupo americano **Bernard Harold Rudermann-Meyer Leicchman**, de Nova Iorque, aumentava sua participação no Ano Livro Técnico, Centro Brasileiro de Linguística Aplicada, Disa — Distribuidores Associados de Livros e Organização Sulina de Representações Ltda. Da fusão das editoras ao Livro Técnico, Polígono e Agir resultou a Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda., incorporada há dois anos pela americana **John Wiley & Sons, Inc. Publishers**. Em outubro de 1974, a **Prentice-Hall**, uma das maiores editoras americanas,

negociava sua associação, em bases ainda não reveladas, com a Editora Atlas, de São Paulo. Há três anos se instalou no país a **McGraw-Hill do Brasil** (pertence à maior editora americana). Pela mesma época se instalava a Interamericana Editora do Brasil Ltda., do Grupo americano **CBS (Columbia Broadcasting System)** que engloba a **Saunders**, a **Holt, Rinhart and Wiston** e a **Nueva Editorial Interamericana do México** as quais, no conjunto, detêm os direitos de cerca de 80% dos livros de medicina em curso no Brasil os quais, doravante, serão editados diretamente pela Interamericana. Em fase de implantação está outra grande editora americana, a **Addison Wesley**. Atualmente, as editoras estrangeiras aqui instaladas controlam 70% do mercado brasileiro de livros técnicos. Os restantes 30% estão distribuídos entre as demais editoras entre as quais a mencionada Atlas e a Nacional, negociada pela José Olímpio. Em 1973, a Sociedade Financeira Portuguesa — que pertenceria ao grupo Listas Telefônicas de Portugal (Bertrand e Moraes) a seu turno integrado no esquema da Multinacional ITT — adquiriu ações da José Olímpio na ordem de 30 a 53% (as informações relativas ao montante da participação social do grupo estrangeiro são desconhecidas). A sua vez, em 1974, a José Olímpio adquiriu a Cia. Editora Nacional, maior editora brasileira e responsável por mais da metade dos livros didáticos do País. Para essa aquisição, a José Olímpio Editora valeu-se de financiamento do BNDE na ordem de 80% do total da operação (as informações variam entre 150 e 162 milhões). Fica a dúvida.

Afora as conseqüências óbvias, resultantes do controle do movimento editorial brasileiro por empresas estrangeiras, notadamente americanas, há a preterição do autor nacional e, evidentemente, a impossibilidade de formulação de uma expressão da cultura nacional. A **McGraw-Hill**, por exemplo, já editou (lança 4 livros por mês) 103 títulos, todos de autores estrangeiros. A **Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda.** editou 231 títulos sendo 182 títulos estrangeiros e 49 nacionais. A **Interamericana** só tem programado autores da **Saunders**. As editoras estrangeiras, todavia, se valem dos benefícios governamentais como a **McGraw-Hill** que tem co-edições com o INL, a Universidade de Brasília, Universidade do Rio Grande do Sul e Universidade de São Paulo. Os favores concedidos aos editores estrangeiros chegam à raia do absurdo, como denuncia a revista **Visão** em sua edição de 18 de novembro de 1974 (p. 126):

A Câmara Brasileira do Livro divulgou recentemente uma circular do Instituto Nacional do Livro, que comunicava às editoras pretender co-editar, dentro do Programa do Livro-Texto para o Ensino Superior (Plites), uma lista de 34 obras, indicadas por especialistas das respectivas áreas. Um editor de São Paulo, interessado em publicar uma das obras constantes da lista, dirigiu-se à editora McGraw-Hill, dos Estados Unidos, a fim de solicitar a cessão dos respectivos direitos autorais. Informaram-lhe, em resposta, que a referida obra já estava, há dois meses, em mãos da filial brasileira, a McGraw-Hill do Brasil, e que, inclusive, sua tradução já estava praticamente concluída.

Analisando posteriormente a lista enviada pelo INL, o editor verificou que, das 34 obras propostas, oito (quase um quarto do total) eram de propriedade da mesma McGraw-Hill (as demais tinham origens variadas, como Harper, Holt, Prentice Hall, Mac Millan etc.), não sendo difícil inferir que a matriz, dona dos direitos de um quarto dos títulos propostos na suposta concorrência, se estava beneficiando do Plites a fim de obter vantagens para sua filial brasileira, na conquista da faixa mais ampla possível do mercado brasileiro de livros técnicos e científicos.

Mas o controle pelo Estado dos meios de informação não se limita à área dos mecanismos fiscais, creditícios, etc. Vai além, com a ação direta como Editor.

O Estado controlando as edições. Não há estatísticas seguras a respeito e as poucas informações não são disponíveis. Mas o Estado é hoje o maior editor brasileiro e é certo que há, em desenvolvimento, a partir da **Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático**, um projeto político que concluirá com a virtual estatização do livro didático.

Inicialmente por intermédio da COLTED, posteriormente, e até aqui, por intermédio do INL, o governo institucionalizou o sistema de coedições. Numa simplificação, podemos dizer que esse sistema funciona como se segue: o Estado elege áreas prioritárias de investimentos no livro didático (primário, supletivo, etc.) e estabelece normas de livro padrão; o editor adapta seus originais a esse esquema e os submete ao INL que analisa os originais, do ponto de vista didático-pedagógico, forma, conteúdo, etc.; aprovado o original pela comissão de leitura do INL, é negociada a coedição que resulta na aquisição, pelo governo, de certa percentagem da tiragem, comprometendo-se o editor a uma redução no preço de capa, o que é objeto de ajuste prévio.

Hoje, os editores de livros didáticos virtualmente transferiram ao INL a decisão de seus programas editoriais. É o Estado, grosso modo, quem decide o que vai ser editado, porque, em geral, só é editado o que o INL coedita. Toda a atividade desses editores, durante o ano, se restringe à preparar originais que possam obter a aprovação das comissões de leitura do INL. Só em 1975, nesse sistema, no início do ano, para o ano letivo, foram distribuídos pelo INL 8.600.000 livros destinados ao ensino fundamental, médio e superior.

Além do INL, os sistemas de coedições se estendem a quase todas as universidades públicas, que possuem igualmente seus próprios programas de edição. Há, ainda, as fundações, as quais, subvencionadas pela União, têm programas editoriais, em alguns casos programas extensíssimos, subordinados, evidentemente, aos interesses das fontes de seus recursos. Na área da administração direta do MEC, procedem a edições próprias o MOBREAL, os Conselhos Federais de Educação e de Cultura, e quase todos os outros do MEC que por intermédio de sua Diretoria de Documentação e Divulgação, só ela, edita mais de dez revistas. Todo Ministério e quase toda repartição pública relativamente importante dispõe de sua própria editora.

Mesmo com o **Prolivro**, mantém-se a perigosa análise prévia dos originais. O BNDE, que sempre condicionara seus financiamentos à análise econômica-financeira, introduz agora a análise do conteúdo dos originais, ouvido o INL.

4. ANÁLISE POR RAMO DE ATIVIDADE (1973)

Material de transporte

Em 1973, das dez maiores empresas da área participantes da seleção das 500 maiores, segundo a Fundação Getúlio Vargas, seis são estrangeiras, duas de capital privado nacional e duas de capital privado nacional associado a capital estrangeiro.

Borracha

O setor está representado por quatro empresas. Todas estrangeiras.

Mecânica

Dez empresas, sendo oito estrangeiras, uma de capital privado nacional e uma resultante da associação de capital privado nacional com capital estrangeiro.

Extrativa mineral

Das dez maiores empresas dentre as 500, sete são estrangeiras, duas de capital privado nacional e uma, a maior, pertencente ao setor público.

Material elétrico e comunicações

Nove estrangeiras e uma associada a capital estrangeiro.

Metalurgia

Quatro empresas estrangeiras, quatro empresas públicas e duas empresas de capital privado nacional, ambas com participação estrangeira.

Madeira

Apenas quatro empresas figuram entre as 500 maiores. Uma estrangeira, a maior, e as demais de capital privado nacional.

Química

Cinco estrangeiras, três pertencentes ao setor público e as duas últimas de capital privado nacional, mas constituindo um só grupo.

Perfumaria, sabões e similares

Duas empresas entre as 500. Ambas estrangeiras.

Couros, Peles e similares

Três empresas, duas nacionais, uma estrangeira.

Produtos farmacêuticos e veterinários

As dez maiores do ramo, dentre as 500, são todas estrangeiras.

Produtos alimentares

Oito estrangeiras, duas de capital privado nacional.

Fumo

Duas dentre as 500. Ambas estrangeiras.

Vestuário, calçados e similares

Cinco empresas, sendo quatro de capital privado nacional e uma estrangeira, essa a maior de todas.

Comercial varejista

Das dez maiores, uma pertence ao setor público, cinco pertencem a capital privado estrangeiro, três a capital privado nacional, uma das quais com participação de capital privado estrangeiro.

Transporte rodoviário

Apenas duas, dentre as 500 maiores. Ambas de capital predominantemente nacional.

Transporte ferroviário

Apenas uma. Pertence ao setor público.

Transporte aéreo

Das três, uma pertence ao setor público e as outras duas são de capital privado nacional, mas subsidiadas pela União.

Comercial atacadista

Três empresas. Todas nacionais.

Transporte marítimo

Cinco empresas, sendo duas pertencentes ao setor público, duas a capital privado nacional e uma estrangeira.

Comunicação, telefone

Todas as dez são empresas públicas.

Textil

Das dez empresas, duas são estrangeiras e as demais de capital privado nacional, sendo duas associadas a capital estrangeiro.

Construção civil

Das dez maiores, uma é estrangeira, e as demais nacionais, duas associadas a capital estrangeiro. Nove empreiteiras de serviços públicos.

Serviço de Alojamento e Alimentação

Duas empresas nacionais e uma estrangeira.

Agrícola

Três empresas, todas de capital privado nacional.

Minerais não metálicos

Nove estrangeiras e uma de capital privado nacional.

Mobiliário

Apenas uma figura dentre as 500 maiores (494º lugar). Nacional.

Celulose, papel e papelão

Nove empresas, das quais três estrangeiras, e seis de capital privado nacional, sendo duas associadas a capital estrangeiro.

Produtos de materiais plásticos

Das oito empresas constantes da lista, cinco são estrangeiras e apenas duas de capital privado nacional.

Bebidas

Seis empresas, duas estrangeiras e quatro nacionais.

Editorial e gráfica

Seis empresas, uma estrangeira e as demais de capital nacional, sendo que, pelo menos, duas têm participação de capital privado estrangeiro.

Serviços comerciais

Sete empresas, duas estrangeiras, uma pertencente ao setor público e as demais de capital privado nacional.

Diversas

Oito empresas, duas estrangeiras e as demais de capital privado nacional.

Essa análise pode, ainda, ser aprofundada. Os estudos da Fundação Getúlio Vargas não se reportam às instituições financeiras, o que não ocorre com o levantamento de **Visão**. Nesse, veremos que dos 112 bancos comerciais, particulares e governamentais, os 27 maiores (24,32%) controlam 87,34% dos depósitos que aumentaram, em um ano, 28,80% nos estabelecimentos particulares e 35,50% nos governamentais. Por seu turno, os 28 bancos governamentais, representando 25% do total de estabelecimentos, reúnem Cr\$ 113.408.835,00 de depósitos, 62,28% do total. Os 84 bancos comerciais particulares, 75% do total de estabelecimentos, reuniam Cr\$ 116.094.978,00 de depósitos, vale dizer, 31,72% do total. Os bancos em desenvolvimento (excluído o Banco do Nordeste

do Brasil), reuniam um patrimônio líquido de Cr\$ 12.900.608,00, tendo realizado financiamentos na ordem de Cr\$ 101.443.480,00. Todos governamentais.

Aos diversos fatores, tanto estruturais quanto conjunturais, que estimulam e, em alguns casos, impõem a participação estatal, vêm somar-se, agora, os mecanismos criados pelo próprio Estado, com a anunciada finalidade de fortalecer a empresa nacional. Um desses instrumentos é a participação acionária do BNDE nas empresas. Ainda que essa participação, como assegurada, não pretenda ulterior controle acionário, é mais do que óbvio que esse ingresso representa uma maior participação na economia e a supressão de uma fatia que, pelo menos teoricamente, pertenceria à iniciativa privada.

Adstringindo-se às empresas privadas, a revista de negócios **Exame**, em sua edição especial **Brasil em exame** (setembro, 1974), listou as 50 maiores empresas nacionais, segundo o volume de vendas. Dessas, 34 empresas são controladas por capital estrangeiro (controle que vai de 51 a 100% — Volkswagen) e apenas 16 estão nas mãos do empresariado privado nacional. A primeira firma brasileira por volume de vendas, a **Varig**, surge na lista em 14º. Dentre as 16 nacionais, quatro são conglomerados de empresas, uma empreiteira de obras públicas e outra trabalha sob concessão do governo da União.

5. O CONTROLE DA INFORMAÇÃO PELO ESTADO

Do ponto de vista jurídico, o controle da informação, no Brasil, se processa mediante os seguintes instrumentos:

1) Desde a Constituição de 1824, a posição brasileira tem sido assegurar plena liberdade, livre de censura prévia, condicionado seu exercício à responsabilidade penal e civil do autor de abuso de direito. A Constituição de 25 de março de 1824 prescrevia, no seu artigo 179, § 4º, que "todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito nos casos e pela forma que a lei determinar". Na mesma linha, a primeira Constituição Republicana (1891): "Em qualquer assunto é livre a manifestação de pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato". A Reforma de 1926 conservou-lhe o texto, **ipsis litteris**. A Constituição democrática de 34 manteve o texto anterior, adicionando-lhe o direito de resposta e uma referência expressa a livros: "Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do poder pú-

blico. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social". Um hiato totalitário é estabelecido pela carta constitucional de 1937: "Todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. A lei pode prescrever: **a)** com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente a circulação, a difusão ou a representação; **b)** medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude; **c)** providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado. A imprensa reger-se-á por lei especial, de acordo com os seguintes princípios: **a)** a imprensa exerce uma função de caráter público; **b)** nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do Governo, nas dimensões taxadas em lei; **c)** é assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente nos jornais que o infamarem ou injuriarem, resposta, defesa ou retificação; **d)** é proibido o anonimato; **e)** a responsabilidade se tornará efetiva por pena de prisão contra o diretor responsável e pena pecuniária aplicada à empresa; **f)** as máquinas, caracteres e outros objetos tipográficos utilizados na impressão do jornal constituem garantia do pagamento da multa, reparação ou indenização, e das despesas com o processo nas condenações pronunciadas por delito de imprensa, excluídos os privilégios eventuais derivados do contrato de trabalho da empresa jornalística com os seus empregados. A garantia poderá ser substituída por uma caução depositada no princípio de cada ano e arbitrada pela autoridade competente, de acordo com a natureza, a importância e a circulação do jornal; **g)** não podem ser proprietários de empresas jornalísticas as sociedades por ações ao portador e os estrangeiros, vedado tanto a estes como às pessoas jurídicas participar de tais empresas como acionistas. A direção dos jornais, bem como a sua orientação intelectual, política e administrativa, só poderá ser exercida por brasileiros natos". Com a reconstitucionalização do país, foi retomada a tradição democrática interrompida. Retorna-se ao texto de 34: "É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe" (Constituição de 1946).

2) A vigente Constituição brasileira filia-se à sistemática casuística da Constituição italiana: "É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros,

jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes". (Constituição da República Federativa do Brasil, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 153, § 8º)

3) O Decreto-Lei nº 1.073, de 16 de janeiro de 1970, que regulamenta sua parte final ("Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes"), impõe a censura prévia de livros e periódicos nos seguintes termos, **verbis**: "Art. 1º Não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes, quaisquer que sejam os meios de comunicação. Art. 2º Caberá ao Ministério da Justiça, através do Departamento de Polícia Federal, verificar, quando julgar necessário, antes da divulgação de livros e periódicos, a existência de matéria infringente da prescrição do artigo anterior. Art. 3º Verificada a existência de matéria ofensiva à moral e aos bons costumes, o Ministério da Justiça proibirá a divulgação da publicação e determinará a busca e apreensão de todos os seus exemplares. Art. 4º As publicações vindas do estrangeiro e destinadas à distribuição e venda no Brasil também ficarão sujeitas, quando de sua entrada no país, à verificação estabelecida na forma do art. 2º deste Decreto-Lei." Essas mesmas disposições se aplicam, ressalvadas as adaptações óbvias, às diversões e espetáculos públicos, bem como à programação das emissoras de rádio e televisão.

A Portaria nº 209/73, de 16 de abril de 1973, do Departamento de Polícia Federal, cumprindo esse Decreto-Lei nº 1.073, determina que as publicações periódicas que circulam no país, do gênero revista, nacionais ou estrangeiras, estão sujeitas a prévio registro na Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal. No ato da concessão do registro, fundamentado em requerimento do editor ou do distribuidor (publicações estrangeiras) que oferecerá para exame, pelo menos, três exemplares da publicação, a autoridade policial poderá dispensar a apresentação da publicação número a número, antes de sua divulgação, ou condicioná-la ao cumprimento dessa exigência. Embora sejam obrigadas ao registro prévio, podem ser isentadas de verificação prévia as publicações periódicas de caráter estritamente filosófico, científico, técnico e didático, bem como "as que não versarem temas de sexo, moralidade pública e bons costumes". Quanto aos jornais, em vista de seu processo de produção, a censura prévia pode se operar na própria redação, pela autoridade policial, ou ser delegada a competência à própria direção do periódico (autocensura).

4) A lei de imprensa (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967), depois de assegurar, como princípio, a liberdade de manifestação do pensamento e de informação ("É livre a manifestação do pensamento e a

procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer") estabelece a ressalva dos **abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação** ("Aqueles que, através dos meios de informação e divulgação, praticarem abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação, ficarão sujeitos às penas da lei e responderão pelos prejuízos que causarem"), ressalva que já se encontrava no texto constitucional (art. 153, § 8º). A lei ordinária enumera as hipóteses de **abuso de poder**.

5) O exercício da imprensa, no Brasil, é disciplinado pela legislação ordinária especial, já referenciada. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação, estabelece os critérios e condições para registro das empresas mantenedoras de veículos de comunicação de massa, o registro dos editores e emissores, o registro de veículos e seu depósito prévio, a censura prévia, a distribuição e venda, a responsabilidade dos dirigentes das empresas, pelos veículos e pelo texto, e prevê os abusos no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação e estabelece as penas respectivas, regula o direito de resposta, a responsabilidade penal, a responsabilidade administrativa e a responsabilidade civil.

O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 — "Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social" — e Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, "dispõe sobre a execução do art. 153, § 8º, parte final, da Constituição Federal."

A Consolidação das Leis do Trabalho disciplina as condições especiais de sua duração e condições de trabalho do jornalista profissional. Seu texto foi em parte alterado pela legislação posterior, já referida.

6) O exercício da atividade jornalística é privativo de portador de registro (como jornalista profissional) no Ministério do Trabalho, registro esse (a partir da regulamentação da profissão) privativo de portador de diploma de curso de jornalismo em escola oficial ou reconhecida, de nível universitário, sujeito à revalidação, quando expedido por escola estrangeira (Decreto-Lei nº 972, de 17 de abril de 1969). O registro de jornalista profissional está ao encargo do Serviço Nacional de Identificação Profissional, do Departamento Nacional do Trabalho.

7) No Brasil, as publicações estrangeiras deverão estar registradas na Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal. Antes de sua distribuição, a publicação deverá ser submetida à autoridade policial para liberação, mediante o depósito prévio de três exemplares do número respectivo.

8) Todo periódico é obrigado a estampar, no seu cabeçalho (a localização varia de veículo a veículo e raramente é escolhido o cabeçalho;

essas informações, que constituem o Expediente do jornal ou revista, não são necessariamente dispostas com destaque) o nome do diretor ou redator-chefe, que deve estar no gozo de seus direitos civis e políticos, bem como indicar a sede da administração e do estabelecimento gráfico onde é impresso; todo impresso que, por qualquer meio, circular ou for exibido em público deverá estampar o nome do editor e responsável, bem como a indicação da oficina onde foi impresso, sede da mesma e data da impressão; os programas de noticiário, reportagens, comentários, debates e entrevistas, nas emissoras de radiodifusão, são obrigados a anunciar, no princípio e no final de cada um, o nome do respectivo diretor ou produtor; o diretor ou principal responsável por jornal, revista, rádio e televisão é obrigado a manter, em livro próprio, para exibir em juízo, o registro dos pseudônimos, seguidos da assinatura dos seus utilizantes, cujos trabalhos sejam ali divulgados; toda editora é obrigada a fazer o depósito legal de suas publicações no Departamento de Polícia Federal, Divisão de Censura de Diversões Públicas, e na Biblioteca Nacional.

9) No Brasil, embora a grande maioria das emissoras de rádio e de televisão pertença a empresas privadas, os respectivos canais constituem propriedade do Estado, cuja exploração é cedida a título precário, por concessão cassável a qualquer tempo, pela autoridade federal, sem que assista quaisquer direitos à empresa exploradora. Exemplos recentes de cassação de canais: Rádio Mayrink Veiga, Tv-Excelsior canal 2 e Tv-Continental canal 9, todas do Rio de Janeiro. Por intermédio do CONTEL o Governo exerce o controle da qualidade das transmissões, disciplinando a duração dos programas e da publicidade, disciplinando a linguagem, os programas segundo horário, exercendo a censura prévia etc. Os governos estaduais e federal possuem inúmeras emissoras de rádio de exploração comercial (ex.: Mauá e Nacional, no Rio de Janeiro), ou exclusivamente cultural (ex.: Rádio MEC do Rio e de Brasília) e uma rede nacional de Tvs Educativas. Além disso, gera programas educativos para irradiação em cadeia nacional (programas do Prontel e Projeto Minerva entre outros), produz programas para a televisão (a novela João da Silva, integrante do ensino supletivo); a Agência Nacional (governo federal) tem um noticiário de segunda a sábado (rádio) de uma hora e pode, a qualquer momento, por qualquer tempo, transmitir em cadeia nacional à qual são obrigadas a integrarem-se todas as emissoras de rádio e/ou de televisão, no primeiro caso incluindo, até, a emissões em FM. A AERP produz pequenos filmes educativos e de propaganda indireta do governo para veiculação pelas emissoras de Tv e projeção nas salas de cinema.

10) A principal agência estatal brasileira é a **Agência Nacional**. Além de suprir jornais e revistas com textos, emissoras de rádio e Tv com gravações e as salas de projeção cinematográfica com filmes de interesse governamental, coordena redes nacionais de rádio e Tv e um programa (de segunda a sexta-feira), em cadeia com todas as emissoras de rádio do País, de uma hora de duração. Afóra a Agência Nacional, há a Assessoria Especial de Relações Públicas (que viveu seus momentos áureos na administração Médici), cuja atuação tem um caráter mais

ideológico, cuidando da imagem do Governo e do Estado mediante propaganda indireta. Todo Ministério, Autarquia, Sociedade de Economia Mista, Departamento etc., possui um Departamento de Imprensa, uma Editora ou um serviço de Relações Públicas.

6. A "CRISE" E AS ALTERNATIVAS BRASILEIRAS

A crise da economia capitalista poderá, a curto e médio prazos, abrir caminho à instauração de governos discricionários de par com a tendência presente ao intervencionismo e ao autoritarismo, mesmo nos regimes conceituados como democráticos, dos quais não se afasta a eventualidade do apelo às soluções militares, alternativa a que, com frequência, recorrem as nações pobres, envoltas em crises econômicas e políticas crônicas. Nem sempre, todavia, confundem-se, numa mesma experiência regimes **militares** e **militarismo**, como nem sempre a ascensão dos militares ao poder se faz seguir a instauração de situações ditatoriais. As motivações, tendo todas elas como denominador comum a crise econômico-política, variam, por óbvio, segundo o estágio de desenvolvimento nacional, vale dizer, são diversas as determinantes dos regimes militares na Europa, na África, na Ásia e na América Latina.

Não vem à baila a análise a esses diversos eventos, nem da natureza das distinções mas importa lembrar, quanto a nós, que as intervenções nem sempre se destinaram a impor regimes militares. Ao contrário, no maior das vezes se alimentaram numa vocação legalista que levava os militares a intervir na cena política, ora para dar cabo a ditaduras, ora para prevenir ameaças à continuidade constitucional.

Pode-se dizer que, em geral, sempre que os civis fracassam no governo ou as tensões sociais ameaçam de ruptura a vida política nacional, os militares são conquistados a fraturar o processo constitucional, empolgando ou não o poder. Na Grécia, o último sucesso se destinou precisamente a estancar o militarismo e a ditadura, restituindo aos civis o poder. Em Portugal, a intervenção, consumando-se quando os militares assumiram diretamente o poder, motivou-se na necessidade de pôr termo a uma longa ditadura cheflada por civis.

Na África, como no Oriente Médio, onde proliferam as soluções militares, são as forças armadas que dão conteúdo e unidade nacionais, são elas o grupamento mais organizado, o núcleo de melhor formação intelectual, de seus quartéis são geralmente retirados os melhores quadros destinados à vida pública. A emergência dos militares, ali, é: **a)** o coroamento lógico da luta pela independência nacional levando ao poder seu principal líder (Nasser no Egito, Moahmar Kadhafi na Líbia, Ben Bela na Argélia etc.); **b)** o desfecho de movimentos originariamente destinados a impedir a bancarrota e o caos (Gana); **c)** a solução para as divisões políticas que ameaçam a unidade nacional após a independência (ascensão do General Mobutu no Zaire e do General Adi Amin Dada em

Uganda e, de certa forma a ascensão do Coronel Boumedienne na Argélia), ou, d) uma imposição da iminência da guerra (Yitzhak em Israel).

Na América Latina, o paradigma da emergência dos militares difere dos demais modelos. Em regra, é o caos econômico-político que abre as portas à intervenção. Assim se deu na Argentina, na derrubada de Perón, nas diversas sucessões e, finalmente, na reconvocação dos civis e do caudilho e na conseqüente retomada do processo representativo. Em ocasiões outras, a intervenção tem objetivado: a) bloquear transformações políticas e sociais, b) resguardar a estabilidade política ameaçada e, mesmo, c) promover a reforma social. No Brasil, o movimento das forças armadas se anunciou para "destituir o governo que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País" e, no governo, promover à "reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil" (Preâmbulo do I Ato Institucional); no Panamá e no Peru para proceder às reformas que os civis não conseguiram; no Chile para impedir uma experiência de socialização em cuja reta se instalara a crise econômica, acentuada por fatores exógenos.

Na Ásia, onde é igualmente considerável a freqüência de governos militares, esses se instalam: a) na esteira de longas guerras (exemplos da Coréia e do Vietnã); b) resultam fruto da guerra da Indochina (referimo-nos a golpes militares que derrabaram governos simpáticos ou colaboradores dos interesses sino-soviéticos na área, Sukarno na Indonésia e Siranoak no Camboja); ou finalmente c) atendem a interesses estratégicos (Formosa etc.).

O **U. S. News & World Report** levantou os casos contemporâneos de participação direta de militares em governo:

"NA AFRICA:

ARGÉLIA — Em 1965 o Coronel Houari Boumedienne tornou-se Presidente.

BURUNDI — Em 1966 o Coronel Michel Micombero declarou-se Presidente.

REPÚBLICA CENTRO AFRICANA — Desde 1966 o General Jean Bokassa está na Presidência.

REPÚBLICA DO CONGO — O Major Marien Ngouabi foi designado Presidente em 1968.

DAOMÉ — O Tenente-Coronel Mathieu Kerebou tornou-se Presidente em 1972.

GANÁ — O Coronel Ignatius Kutu Acheampong, presidente do Conselho de Redenção Nacional, tomou o Poder em 1972.

REPÚBLICA MALGAXE — O General Gabriel Ramanantsoa é Chefe do Governo desde 1972.

MALI — Em 1968 o Coronel Moussa Traoré foi designado Presidente.

NIGER — O Tenente-Coronel Seyni Kountché, chefe do Conselho Dirigente, assumiu o Poder este ano.

NIGÉRIA — Desde 1966 que o General Yakubu Gowon chefia o Governo militar.

RUANDA — Em 1973, o General Juvénal Habyarimana se torna Chefe de Estado.

REPÚBLICA DA SOMÁLIA — O General Mohamed Siad Barre é presidente do Conselho Revolucionário Supremo desde 1969.

TOGO — O General Étienne Eyadema assumiu a Presidência em 1967.

UGANDA — O General Idi Amin Dada tornou-se Presidente em 1971.

ALTO VOLTA — O General Sangoulé Lamizana assumiu a Presidência em 1966.

ZAIRE — O General Mobutu Sese Seko tornou-se Presidente em 1965.

NO ORIENTE MÉDIO:

EGITO — Anwar Sadat, antigo General, é eleito Presidente em 1970.

LIBIA — O Coronel Moahmar El-Kadhafi é chefe do Conselho Revolucionário desde 1969.

SUDÃO — Em 1969 o General Gaafar Mohamed El-nimeri tornou-se Presidente.

IRAQUE — O General Ahmed Hassan al-Bakr assumiu a Presidência em 1968.

SÍRIA — Em 1971 o General Hafez Assad foi designado Presidente.

ISRAEL — Yitzhak Rabin, antigo General, foi escolhido Primeiro-Ministro em 1974.

REPÚBLICA ÁRABE DO IEMEN — Uma junta militar de sete homens tomou o Poder em 1974.

NA ASIA:

BIRMÂNIA — O General Ne Win é chefe do Conselho Revolucionário desde 1962.

REPÚBLICA DA CHINA — Chiang Kai-shek está na Presidência desde 1948.

CORÉIA DO SUL — Desde 1963 que o General Park Chung Hee é Presidente.

VIETNAM DO SUL — Nguyen Van Thieu, antigo General, é Presidente desde 1967.

CAMBOJA — O Marechal Lon Nol declarou-se Presidente em 1972.

INDONÉSIA — O General Suharto, designado Presidente em 1968, foi reeleito em 1973.

NA AMÉRICA LATINA:

BOLÍVIA — O General Hugo Banzer Suárez assumiu a Presidência em 1971.

BRASIL — O General Ernesto Geisel foi escolhido Presidente em 1974.

CHILE — O General Augusto Pinochet chefia a Junta Militar desde 1973.

EQUADOR — O General Guillermo Rodriguez Lara foi designado Presidente pela Junta Militar em 1972.

EL SALVADOR — Em 1972 o Coronel Arturo Molina Barraza foi eleito Presidente.

GUATEMALA — O General Kjell Laugerud Garcia foi eleito Presidente em 1974.

HONDURAS — O General Oswaldo López Arellano foi eleito Presidente em 1972.

NICARÁGUA — Governada por uma Junta Militar até as eleições de dezembro. O Poder está nas mãos do General Anastasio Somoza, ex-Presidente.

PANAMA — Desde 1972 é governado pelo General Omar Torrijos Herrera.

PARAGUAI — General Alfredo Stroessner é Presidente desde 1954.

PERU — Desde 1968 que o General Juan Velasco Alvarado é Presidente.

URUGUAI — Juan M. Bordaberry, um civil, tornou-se Presidente em 1972, mas os militares controlam o Governo.

NA EUROPA:

PORTUGAL — O General Antônio de Spínola assumiu a Presidência em 1974.

ESPANHA — Desde 1939 que o General Francisco Franco é Chefe de Estado." (*)

Para atualizar o levantamento do **U.S. News & World Report** precisamos apenas de registrar que, em Portugal, o General Spínola foi substituído pelo General Costa Gomes. Na Etiópia, o General Aman Michael Andom assumiu o poder na crista de um golpe militar que destronou Hailé Selassié.

Afora os regimes militares, ou exercidos por militares, há ainda, não relacionados, os regimes constitucionais sob custódia militar, cujo melhor exemplo atual é oferecido pelo Uruguai.

O termômetro dessas intervenções, repita-se, tem sido, até aqui, a crise interna, cujo agravamento poderá decretar a inviabilidade dos respectivos modelos econômicos e, por via de consequência, assinalar a falência do projeto político, o que importará, não apenas, na pura e simples substituição dos atores em cena, mas, muito provavelmente, na formação de um novo pacto social. Parece-nos, aliás, que esse foi o caminho percorrido, recentemente pela Grécia, com o retorno ao poder civil; por Portugal, com a deposição do poder civil ditatorial e a intervenção direta das forças armadas num processo de redemocratização, e pela Argentina, com a abertura política que possibilitou o regresso do caudilho e a retomada do poder pelo remédio eleitoral. Em todos os casos, todavia, não há segurança de consolidação da via democrática e constitucional. A normalização da vida política está intimamente dependente da solução aos graves problemas econômicos e sociais herdados pelos atuais titulares do Poder. O fracasso dessas opções poderá viabilizar o retorno à ditadura. Assim, por exemplo, na Argentina, o mesmo caos econômico-político que levou os militares a uma retirada estratégica, poderá trazê-los de volta a qualquer forma de militarismo.

É sabido que as crises econômicas, com seu rol de tensões sociais, que vão do desemprego à fome, criam clima propício à atuação dos movimentos de massa e parece razoável admitir o progresso dos movimentos de índole socialista (Portugal, Inglaterra, França, Itália e, de certa forma, Peru). Mas a história contemporânea tem mostrado, igualmente, que, em muitos casos, esse clima é o primeiro tempo de uma partida que se completa em uma resposta autoritária. Assim se deu há pouco no Uruguai, assim se deu no Chile, como já havia ocorrido na Indonésia. Até por que é preciso saber distinguir abertura política de manifestação de enfraquecimento do poder, o que as elites brasileiras não souberam distinguir em 1968. Em face da crise econômica, da inviabilidade do projeto

(*) Louvamo-nos na versão do Jornal do Brasil, de 1.º de setembro de 1974.

econômico, não estará o poder autoritário necessariamente limitado à alternativa extrema de ceder o governo — por renúncia ou deposição — aos civis e à democracia. Não são poucos os exemplos de manutenção do autoritarismo como fim em si, a segurança e a estabilidade política escamoteando o impasse econômico.

A história já tem registrado o êxito de sistemas de coerção sobrepondo-se às crises internas e alcançando o imobilismo social que as ditaduras rotulam de ordem. O barço e o cutelo se tornam mais fortes que o caos econômico e a ordem aparente, a aparente sensação de segurança, amortece no nascedouro os reclamos populares e as aspirações das elites intelectuais, uns e outras esmagados pela repressão. O salazarismo, a propósito, foi, a um tempo, fruto, causa e fiança da crise econômica portuguesa. Se o final do túnel desembocou no 5 de abril, há que registrar os anos necessários à sua travessia, o falso silêncio, a falsa calma externa do sistema que abafava os vagidos da inquietação social o que, aliás, pode explicar a estupefação do mundo ante a deposição do sistema.

Se a necessidade de um desenvolvimento acelerado tem imposto aos subdesenvolvidos, em sua grande maioria, de par com o Planejamento — indispensável à transposição do **gap** econômico que os separa das demais nações e indispensável, tanto à construção da riqueza, quanto à sua justa distribuição — um Estado autoritário, a crise econômica internacional deverá impor a muitos desenvolvidos, além do Planejamento — indispensável no regime de escassez —, certa dose de coerção e restrições ao regime de plena liberdade, incompatível com a centralização econômica, com o intervencionismo e inconveniente, quando o Estado necessita de armar-se para enfrentar a crise social.

O futuro do Estado brasileiro não pode ser projetado senão considerando o quadro internacional.

A crise da economia ocidental deita raízes entre nós e agrava o precário equilíbrio interno. É sabido que a história não se repete, e vivemos em um outro mundo, em uma nova economia e sob um **novo** capitalismo que, armado de uma nova teoria econômica, dispõe de meios de controle e intervenção insuspeitados então, embora nada nos assegure de que os instrumentos de que se tem valido são suficientes para conjurar a crise. Mesmo assim, deve-se considerar que, ao passo em que a crise de 1929 precipitou entre nós a Revolução de 1930, o agravamento da crise internacional poderá precipitar a ruptura do pacto econômico-político vigente. A crise interna, com o inevitável caudal de tensões sociais, pode, de um lado, acelerar a retomada do processo democrático, mas de outro, pode comprometer, de forma irremediável, o projeto de descompressão gradual, do qual as eleições de novembro de 1974 podem ter sido um primeiro passo. Uma vez mais em nossa história, a viabilidade de um projeto político estará à mercê do comportamento de parâmetros da economia e a trajetória do Estado dependente, não só dos que lhe detêm as rédeas, mas, igualmente, dos que, do lado de fora do sistema,

fazem o seu caminho. Qualquer das direções, todavia, está a depender da inclinação das forças armadas.

Da análise ao papel das forças armadas nas nações em processo de desenvolvimento, é preciso retirar como imanente o caráter totalitário e conservador de sua intervenção na vida política do país. Até por que afigura-se-nos como anticientífico analisar essas intervenções em seu conjunto e assim dar-lhes rótulo e valoração comuns; cada qual tem sua história, significado e desenvolvimento próprios. Como temos sustentado, o papel das forças armadas como elemento de modernização na África e Oriente Médio, e o caráter de suas intervenções recentes em Portugal, no Peru e na Etiópia mostram uma faceta do militarismo passada despercebida pelo comum das reflexões.

O próprio 31 de março, depois de onze anos, não deve — para sua fiel compreensão — ser encarado como um fator histórico unívoco; sua dinâmica própria, refletindo, destarte, a dinâmica da sociedade brasileira como um todo, impôs-lhe, no curso dos acontecimentos, contornos e características imprevisas pela liderança dos primeiros momentos. E nessa capacidade de permanente reavaliação deve estar, certamente, sua capacidade de auto-sustentação.

Contrastando, portanto, com as projeções factíveis na primeira hora, mas refletindo coerência com a história presente, o movimento militar brasileiro tende para uma posição de nacionalismo econômico tanto mais incoercível quanto é inquestionável, em face da ação do capital estrangeiro em geral, e das multinacionais em particular, a convicção de que o capital privado nacional não possui condições com que enfrentar a ação dos trustes e dos cartéis, ação que, se não for obstaculizada, transformará este país em uma dependência das multinacionais, um novo tipo de protetorado, o econômico, a exemplo do Canadá de nossos dias.

A ação dos interesses estrangeiros só têm podido fazer face as grandes corporações estatais, a Petrobrás, Cia. Vale do Rio Doce, Eletrobrás etc. E só as grandes empresas estatais, em vista da economia de escala e dos benefícios políticos inerentes, poderão enfrentar o moloque da desnacionalização.

A exemplo do monopólio estatal do petróleo, a construção das grandes empresas estatais não se fará sem certa dose de apoio popular tanto mais certo quanto ao estatismo se seguir a manutenção do processo de reabertura política iniciado com o pleito de 15 de novembro de 1974.

A história brasileira vem mostrando a inexistência de instituições intocáveis e de processos irreversíveis. Nada, portanto, nos assegura como inevitáveis tanto o estatismo quanto a redemocratização, ainda que tênue. Essas considerações procuram refletir a análise contemporânea de nosso Estado e, a partir daí, projetar suas linhas futuras, sem ponderar, portanto, a interveniência de modificações de conjuntura internacional ou a ruptura do pacto social vigente.

Fusão e Incorporação de Sociedades Comerciais,

em face do Decreto-Lei n.º 1.346/74

OTTO GIL

(Do Instituto dos Advogados Brasileiros)

O recente Decreto n.º 75.247, de 21 de janeiro de 1975, que regulamentou o Decreto-Lei n.º 1.346, de 25 de setembro de 1974, veio reativar o interesse do empresário nacional pelas fusões e incorporações de empresas, as quais, embora autorizadas desde o Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, ganharam renovada aplicação de força dos estímulos estabelecidos pelo Governo, a partir do Decreto-Lei n.º 1.182, de 1971.

O precitado Decreto n.º 75.247, de 21-1-75, o quinto diploma legislativo que disciplina e estimula as fusões e incorporações das empresas, em geral, eis que, particularmente, quanto as empresas de seguro e das Unidades Industriais Açucareiras, há leis específicas: o Decreto-Lei n.º 1.115/70, para a fusão

de Seguradoras, e o Decreto-Lei n.º 1.186, de 1971, para as Unidades Industriais Açucareiras. Ambos ainda em vigor.

A fusão e a incorporação de empresas é, pelo visto, tema antigo (Dec.-Lei n.º 2.627, de 1940) que se renovou face às leis de estímulos que o Governo julgou necessárias para facilitar a constituição da macro-empresa, nos setores de interesse da economia nacional, hoje, expressamente mencionados no art. 1.º do Decreto n.º 75.247, de 21-1-75.

É verdade que o prosseguimento dessas fusões e incorporações, sujeito, como está, à aprovação prévia pela "Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas" (a COFIE), que funciona como dependência do Ministério da Fazenda, não tornou muito "fácil" a consecução dos objetivos visados pelo Governo ao baixar o primeiro decreto-lei de estímulo às fusões e incorporações.

Basta ler as "Resoluções" da COFIE que estabeleceram "as normas para encaminhamento e apreciação dos pedidos de isenção de imposto de renda para as fusões e incorporações" (notadamente a mais extensa delas, que tem o n.º 5, e está publicada no *Diário Oficial* — Seção I — Parte I, de 24 de abril de 1973), para logo verificar como é difícil obter a concordância do Governo à fusão ou incorporação, com isenção do imposto de renda!

Não obstante a série de exigências que a COFIE impõe a qualquer empresa que pretenda obter o benefício fiscal instituído nesses decretos-leis específicos, o Governo da República, ao submeter à apreciação do Congresso Nacional o Decreto-Lei n.º 1.253, de 29 de dezembro de 1972, informava:

"O Dec.-Lei n.º 1.182, de 16 de julho de 1971, vem cumprindo plenamente sua finalidade, tendo suscitado até a presente data (22 de dezembro de 1972) 75 pleitos, sendo 31 para os fins de fusão-incorporação de empresas e os restantes para fins de democratização de capital..." (*Diário do Congresso Nacional* — Seção II, de 23 de março de 1973, pág. 64.

Mas a verdade é que o Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971, não só porque não explicitava quais "as empresas de interesse para a economia nacional" que poderiam gozar da isenção do imposto de renda que o mesmo decreto-lei estabelecia, como, ainda, força do compromisso, das empresas pretendentes ao benefício fiscal, de "abertura do capital da pessoa jurídica resultante da fusão ou incorporação" (art. 4º, II, do Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971) não facilitou o processo de fusão e incorporação de empresas, bastando considerar o pequeno número de fusões e incorporações efetivamente aprovado, afinal, pela COFIE e dos quais se tem notícia, pela imprensa oficial.

A melhor prova desta assertiva se encontra no fato de ter o Governo, quando da prorrogação da vigência do Decreto-Lei n.º 1.182, de 1971 (efetivado pelo Decreto-Lei n.º 1.253, de 29 de dezembro de 1972), ter eliminado o compromisso de abertura do capital social pela pessoa jurídica que resultasse da fusão ou pela pessoa jurídica incorporadora (vide art. 6º do Dec.-Lei n.º 1.253, de 29 de dezembro de 1972).

Aliás, não foi apenas essa a única alteração que o Dec.-Lei n.º 1.253, de 1972, introduziu no primitivo diploma específico a que nos vimos referindo: o Decreto-Lei n.º 1.182, de 1971. A leitura do Dec.-Lei n.º 1.253, de 1972, nos mostra que houve ampliação do campo dos eventuais beneficiários dos incentivos fiscais: alteração dos §§ 1.º e 2.º do art. 1.º do Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971; acréscimo de um parágrafo ao art. 2.º, a modo de permitir que a reavaliação dos bens pudesse ser feita por órgão técnico especializado indicado pela COFIE, e a ampliação dos benefícios fiscais e eventual prorrogação do prazo para utilização, em aumento de capital, do acréscimo resultante de reavaliação efetuada (§ 6.º do art. 5.º).

Ao ser, novamente, prorrogado, em 1973, o prazo de vigência dos incentivos fiscais à incorporação e fusão (pelo Dec.-Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1973), novas alterações foram introduzidas na primitiva legislação, objetivando, notoriamente, dispensar do compromisso de abertura do capital social da pessoa jurídica, após a fusão ou incorporação, realizada no regime do Decreto-Lei n.º 1.182, de 1971 (art. 3.º do Decreto-Lei n.º 1.300, de 28 de dezembro de 1973).

Finalmente, o Dec.-Lei n.º 1.346, de 25 de setembro de 1974, que prorrogou até 31 de dezembro de 1979 o prazo para a concessão dos benefícios fiscais às fusões e incorporações, reestruturou o primitivo Decreto-Lei n.º 1.182, de 1971, a modo tal que ao invés de declarar “revogadas as disposições em contrário” (art. 16), melhor teria dito se mencionasse, expressamente, a legislação anterior, que alterou e consolidou, revogando-a força do novo e recente diploma legislativo.

O Dec.-Lei n.º 1.346, de 25 de setembro de 1974, está hoje regulamentado pelo Decreto n.º 75.247, de 21-1-75, que teve em vista não só conceituar “as empresas que o Governo considera de interesse para a economia nacional”, como, também, declarar quais as verbas que poderão ser computadas como custo ou encargo, em cada exercício financeiro (art. 2.º).

Lamentável que o Poder Executivo, nesse regulamento, tivesse deixado de dizer tudo quanto devia o empresário saber para pleitear a fusão ou incorporação. Assim, continua o Ministro da Fazenda autorizado a baixar “os atos necessários à execução das normas do decreto regulamentar do Dec.-Lei n.º 1.346, de 1974”, o que vale conferir ao Ministro da Fazenda o poder de legislar, estabelecendo, através de Portarias, Resoluções ou Circulares, normas de caráter obrigatório, com “força de lei”.

ANÁLISE DO DECRETO-LEI N.º 1.346, DE 1974

O Dec.-Lei n.º 1.346, de 1974, constitui, como dissemos e vamos demonstrar, uma consolidação e atualização das normas especiais estabelecidas desde o Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971, para obtenção dos benefícios fiscais — isenção do imposto de renda incidente sobre o acréscimo de valor decorrente da reavaliação dos bens integrantes do ativo imobilizado das empresas a serem fundidas numa só ou incorporadas à pessoa jurídica que promover a incorporação.

Assim é que o art. 1.º desse novo decreto-lei nada mais é do que a fusão do art. 1.º do Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971, e do parágrafo único que se mandou

fazer constar desse artigo 1.º, em substituição aos parágrafos 1.º e 2.º do artigo 1.º do Dec.-Lei n.º 1.182, de 1971.

A conceituação das "empresas de interesse para a economia nacional", foi deixada ao regulamento da lei. E esse regulamento, que baixou com o Decreto n.º 75.247, de 21-1-75, diz, nos oito itens do seu art. 1º, quais as atividades consideradas de interesse para a economia nacional que poderão beneficiar-se dos incentivos à fusão e incorporação.

Ficou, agora, bem clara a orientação do Governo no tocante a esse incentivo: não se concede, desde logo, a isenção do imposto de renda, mas, apenas, a **suspensão do pagamento do imposto**, a qual será convertida em **isenção**, (art. 2.º),

"uma vez cumpridos todos os objetivos econômico-financeiros constantes do projeto aprovado pelo Ministro da Fazenda, no prazo de 3 (três) anos, a contar da data de sua aprovação" (art. 2º).

Daí se segue que, a aprovação, pelo Ministro, do Projeto de Fusão ou Incorporação, não importa em isentar a empresa, desde logo, do imposto de renda. Para declarar a isenção o Governo terá 3 (três) anos a contar da data da aprovação do projeto.

E, se nesse prazo de carência, outra lei vier a suprimir a isenção? Poderá a empresa invocar direito adquirido à isenção, num regime em que se assegura ao poder tributante o direito de, a qualquer tempo, revogar as isenções tributárias? (Recordar as isenções do I.C.M. concedidas pelos Estados e revogadas pelo Governo Federal.)

A nosso ver, esse longo prazo que o legislador estabeleceu para que se torne efetiva a isenção do imposto de renda, constitui um desestímulo e, não, um "incentivo" ao empresário. A pessoa jurídica que resultar da fusão, ou a que operar a incorporação de outra ou outras empresas, carece de tranqüilidade para trabalhar e produzir. E essa insegurança, ante o poder tributante, é prejudicial. Além disso constitui uma verdadeira "espada de Dâmocles" sobre a cabeça do contribuinte.

O Decreto-Lei n.º 1.346, de 1974, mantém, junto ao Ministro da Fazenda, a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE) com a finalidade de apreciar os projetos que visem os benefícios desse Decreto-Lei n.º 1.346, de 25-9-74.

Essa Comissão tem poderes amplos e incontroláveis de apreciação dos projetos de fusão ou de incorporação. Além do exame prévio, a lei lhe assegura um **controle permanente** sobre a empresa, a modo de:

"verificar a adequada utilização dos benefícios fiscais concedidos e a obtenção dos resultados previstos no projeto aprovado, ficando os beneficiários obrigados a prestar à COFIE os esclarecimentos que se fizerem necessários a essa finalidade" (art. 3.º, § 2.º).

A composição da COFIE continua idêntica à que lhe foi deferida pelo Decreto-Lei n.º 1.182/71, alterado apenas o representante do "Ministério do

Planejamento”, agora “Secretaria de Planejamento da Presidência da República” (art. 4.º).

Os objetivos apresentados com a proposta de fusão ou incorporação devem ser cumpridos pelo proponente ao benefício fiscal, eis que, se desatendidos aqueles objetivos, haverá que pagar não só o imposto de renda (cujo recolhimento estava “suspense”), como os juros e a correção monetária (art. 5.º). A cobrança do imposto de renda terá, assim, função punitiva, máxime porque agravada será de juros (que se supõe serem os de mora) e da correção monetária.

É certo que o decreto-lei concede ao proponente aos benefícios fiscais a eventual alteração dos projetos, desde que aprovada pela COFIE e retificada pelo Ministro da Fazenda (parágrafo único do art. 5.º). Pode suceder, entretanto, que a conveniência de alteração da proposta inicial somente se apresente depois de aprovado e posto em execução o projeto original. E, neste caso, caberá o pedido de retificação a que alude o parágrafo único do art. 5.º ou as autoridades fazendárias terão o arbítrio de qualificar a não observância integral da “proposta aprovada” como configuração de “não cumprimento dos objetivos propostos no projeto aprovado”, seguindo-se, via de consequência, a exigência do imposto de renda, com juros e correção monetária? Essa situação, que poderá verificar-se sem nenhuma malícia do contribuinte, não foi prevista, nem no Decreto-Lei n.º 1.346/74, nem no seu Regulamento. Ficará à livre apreciação das autoridades fazendárias exigir desde logo o imposto ou admitir o pedido de retificação, a posteriori. Mais uma fonte de questões, de controvérsias e, via de consequência, de insegurança para o empresário.

Este, como Incorporador de empresas, ou como “empresa” resultante de fusão, perderá, automaticamente, (diz a lei) os benefícios previstos no Decreto-Lei n.º 1.346/74, se e quando deixar de utilizar, para aumento do capital social, e dentro de 180 (cento e oitenta) dias,

“o acréscimo resultante da reavaliação efetuada acima dos limites da correção monetária” (art. 1.º, combinado com o art. 6.º).

Como penalidades ao proponente dos benefícios fiscais, o Dec.-Lei n.º 1.346/74 inscreve, ainda, as seguintes:

A) a redução do capital ou a extinção da pessoa jurídica.

Nos 5 (cinco) anos subsequentes à aprovação do projeto de fusão ou de incorporação, importará em sujeitar a pessoa jurídica à tributação, como lucro, da parcela incorporada.

Ainda,

B) no caso de alienação das ações ou quotas de capital recebidas com isenção do imposto de renda, antes do prazo de 5 (cinco) anos, o valor da receita auferida pelas pessoas jurídicas na operação (venda das ações ou quotas) será integralmente incluído no lucro tributável, para fins do imposto de renda.

(§ 5º do art. 6º do Dec.-Lei nº 1.346/74.)

E, quanto aos sócios, acionistas ou ao titular da empresa individual (aos quais o decreto-lei havia assegurado a isenção do imposto de renda), a consequência da redução do capital social ou da extinção da pessoa jurídica é a de tornar sujeitos ao imposto de renda os benefícios que esses mesmos sócios, acionistas ou titular de empresa individual haviam auferido, consequentemente à fusão ou incorporação, no regime do Decreto-Lei n.º 1.346/74 (§ 4.º do art. 6.º do Decreto-Lei n.º 1.346/74).

A forma como está redigido o § 4º do artigo 6º do Decreto-Lei nº 1.346/74, vai trazer muita confusão, pois, aludindo o legislador à **redução do capital social**, sem especificar se a redução é, apenas, da quantia incorporada ao capital (sob os benefícios da lei), poderá o fisco, ao aplicar a lei, entender que o beneficiário dos incentivos fiscais do Dec.-Lei n.º 1.346/74 não poderá reduzir o capital de qualquer parcela e, não apenas, da parcela que anule o aumento de capital realizado para cumprimento do disposto no art. 6.º do Dec.-Lei n.º 1.346/74.

O art. 8º do Dec.-Lei nº 1.346/74 (que reproduz o art. 7º do primitivo Dec.-Lei nº 1.182/71) estabelece que "o valor resultante da reavaliação prevista no Dec.-Lei nº 1.346/74 não importará em modificações no valor em moeda estrangeira registrado pelo Banco Central do Brasil, como investimento ou reinvestimento de pessoas residentes ou domiciliadas no exterior. Com essa restrição, o que se objetiva é impedir o retorno dessa "mais valia" isenta do imposto de renda. Mas, não seria preferível permitir o retorno do capital, nesse caso, sujeitando-o ao imposto de renda que não fora pago no processo de fusão ou de incorporação?"

O art. 7º do Dec.-Lei nº 1.346/74 manteve quase inalterado o art. 6º do Dec.-Lei nº 1.182/71, ao encarar a situação resultante de eventuais prejuízos na alienação ou baixa dos bens reavaliados e continua a proibir a aplicação dos seus "benefícios" às empresas concessionárias de serviços públicos (art. 12).

Verifica-se, por esse novo diploma legal, que o Governo continua interessado em possibilitar fusões e incorporações, de que resultam "macro-empresas". E, tanto é assim, que declarou que as fusões e incorporações de sociedades seguradoras poderão continuar, guardadas as normas específicas do Dec.-Lei n.º 1.115, de 24 de julho de 1970, e, no que lhes forem aplicáveis, as disposições do Dec.-Lei n.º 1.346/74.

É de estranhar, todavia, (e isto constitui reparo que fizemos em estudo do Dec.-Lei nº 1.182/71), que nada se tinha dito, ao propósito de fusões e incorporações quanto à repercussão que as fusões e incorporações possam trazer à economia nacional, por abuso do poder econômico, que a Emenda Constitucional n.º 1 manda reprimir, nestes termos:

"Art. 160 — A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....

V — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros.”

Tendo em conta esse preceito constitucional, já tivemos oportunidade de nos manifestar no sentido de que, nos processos de fusão ou incorporação, devia ser, previamente, ouvido o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, út disposto no art. 74 da Lei n.º 4.137, de 1962, a nosso ver, ainda em vigor:

“Art. 74 — Não terão validade, senão depois de aprovados e registrados pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), os atos, ajustes, acordos ou convenções entre empresas, de qualquer natureza, ou entre pessoas ou grupos de pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de seus negócios que tenham por efeito:

- a) equilibrar a produção com o consumo;
- b) regular o mercado;
- c) padronizar a produção;
- d) estabilizar os preços;
- e) especializar a produção ou a distribuição;
- f) estabelecer uma restrição de distribuição em detrimento de outras mercadorias do mesmo gênero ou destinadas à satisfação de necessidades conexas.”

Em trabalho que publicamos sob o título “As Sociedades Holdings; os “Trusts” e os Conglomerados face à Lei de Repressão ao Abuso do Poder Econômico” (Revista de Informação Legislativa n.º 37 — março/73, pág. 65) dissemos:

“Com essa faculdade assegura a lei, ao CADE, a fiscalização prévia, capaz de impedir a legalização dos chamados “Trusts”, em qualquer de suas formas, igualmente nocivas à economia nacional: os “Cartels”; os “Corner”; a “Konzern” etc.

“Destarte, mal se compreende possa ter o CADE decidido, recentemente, como acaba de decidir (a nosso ver contrariando o texto expreso da Lei, acima referido), que

“... A só fusão ou incorporação de empresas são negócios jurídicos que independem, para sua eficácia, de aprovação ou registro pelo CADE. ... O sistema de controle das fusões e incorporações de empresas se realiza a posteriori, sempre que o CADE julgar necessário.”

(Diário Oficial, Seção I, Parte I, de 18 de abril de 1972.)

“É verdade que, tanto a Constituição Federal (Emenda n.º 1), no seu art. 160, n.º V, como a Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, se referem à repressão ao abuso do poder econômico, e, reprimir, quer dizer coibir, refrear, punir, o que pressupõe o ato já praticado. Mas, reprimir também pode ser sustar o ato ou o movimento e quer nos parecer que essa função preventiva, atribuída ao CADE, é que melhor se coaduna com o objetivo de impedir a ação nociva do “trust”, vale dizer, de não permitir nenhuma forma de abuso do poder econômico.

Há que considerar que a fusão de empresas é uma operação que pode conduzir ao “trust”, da mesma forma que o “trust” chamado vertical, pode se apresentar sob a forma de “Holding Trust”.

O que há que pesquisar, em cada caso, é o objetivo da coalização, para enquadrar, como forma de abuso do poder econômico, todo aquele que, seja qual for a forma operacional ou jurídica que adotar, vise:

“o domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.”

(Emenda Constitucional n.º 1, artigo 160, V.)

“Não esquecer que os sinais característicos do “trust” são a extensão do grupo econômico, a ligação financeira ou administrativa entre suas diversas partes; sua tendência à expansão. É a união de empresas industriais ou comerciais que visam obter, pela formação de unidades financeiras ou administrativas mais importantes, lucros mais altos e uma posição mais poderosa na vida econômica.”

(BENJAMIN SHIEBER, “Abusos do Poder Econômico”, São Paulo, págs. 161-163.)

“Havemos de convir que, com as facilidades com que o Governo está estimulando a incorporação e a fusão de empresas, se dilarga o caminho para a formação dos “trusts”, cujos malefícios é preciso impedir e, não somente reprimir, por ação platônica, a posteriori, como é, hoje, a declarada posição do Conselho Administrativo da Defesa Econômica (CADE).”

E, concluindo.

No regime do Dec.-Lei n.º 1.346/74, a COFIE assume grandes responsabilidades na aprovação dos projetos de fusão ou incorporação, eis que terá que impedir a formação de “cartels”, de “trusts” e “holdings”, que, disfarçadamente ou veladamente, encubram ajuste ou acordo de empresas objetivando o domínio de mercados; a eliminação da concorrência ou a formação de monopólios ou outras forças de abuso do poder econômico; artigo 2.º da Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962; Decretos n.ºs 52.025, de 20-5-63, e 53.647, de 28-2-64.

HIERARQUIA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

“A lei é a ordenação da razão para o bem comum, promulgada pelo superior da comunidade.”

SANTO TOMÁS

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

Juiz do Tribunal de Alçada — Prof. da UEG

Em seu penetrante ensaio *Hegel e os Gregos*, Heidegger conceitua a História como “tudo o que acontece”, como Sertillanges a entendia *la science des faits qui ont une posterité*. Ambos, para formularem seus amadurecidos pensamentos, tiveram que partir de uma operação lógica, demarcadora do objeto de suas especulações e capaz de exprimir a legítima natureza dele. Por isso, ensina Régis Jolivet que definir (ou conceituar) é circunscrever “exatamente a compreensão de um objeto ou, em outros termos, dizer o que é uma coisa”.

Entretanto, o mecanismo conteudal de ambos os juízos deve ser examinado, preferivelmente, por um método dialético, apto a captar os processos criadores e dinamizadores da cultura, como o *challenge and response*, de Toynbee, que, sem dúvida, com seu toque hegeliano, demonstra sua filiação ao *logos* heraclítico, pelo compasso binário de *desafio e resposta*. Sob um outro ângulo, Maritain não é estranho a esse cogitar, com a lei de *duplo progresso contrário*, pela qual a História apresenta um desenvolvimento simultâneo do *bem* e do *mal*.

O exposto demonstra ter razão Salustio, quando apregoava a necessidade de ter o historiador “uma linguagem à altura dos aconte-

cimentos". O desafio do *mistério* provocou, no homem, a incontida resposta do sentimento religioso, místico ruminador de símbolos que é. As *normas religiosas*, que, com as de *costume, morais e jurídicas*, completam a classificação de Lasson, surgiram, pois, como regras arquetípicas do comportamento humano destinadas a coordenar a vida social. Os manipuladores do sagrado teriam que, forçosamente, despertar a atenção dos defensores de um rudimentar poder temporal, mas, nem por esse motivo, perderam sua influência, vindo a dividi-la com os chefes, que, sagazmente, perceberam sua importância, no controle da coletividade. Notou, acertadamente, Thomas O'Dea (*Sociologia da Religião*, pág. 10, Liv. Pioneira, 1969), que a religião se caracteriza, entre outras coisas, como "uma fonte de ordem pública". Sendo assim, ela não pode deixar de ser, também, uma "norma de conduta" (Bierling).

Inicialmente, é óbvio, como observamos em estudo sobre o antigo Egito, coexistiam Teologia e Política, estruturando um direito sem que fosse, ainda, ciência jurídica, cuja sistematização propicia a "doutrina, ou teoria, ou ciência geral, ou dogmática do direito", como esclarece Groppali (*Introdução ao Estudo do Direito*, pág. 12, Coimbra, 1968).

A norma religiosa, em demanda elaborativa de um direito natural, impunha-se desde logo, por conseguinte, como princípio fundamental de todas as outras.

Esse o aspecto do mundo antigo, absorvido pelas diferentes teocracias, onde os monarcas, ou eram deuses ou os representavam. Considerando-se o povo escolhido, os judeus tinham a sua lei, como superior a dos outros povos.

Sófocles mostra-nos Antígone, clamando pela supremacia da lei natural e eterna, impressa nas almas, sobre as demais, exprimindo o sentimento de justiça. Entre os egípcios (*Maat*), como entre os greco-romanos (*Minerva*), e outros povos, divindades simbolizavam a lei, a idéia do justo e a ordem, quase que numa forma geométrica. Daí Aristóteles conceituar o Direito como a "proporção e a medida nas relações sociais" e Cícero, a norma jurídica, como a "*recta ratio imperandi atque prohibendi*", influenciando em Santo Tomás. "Pensar no direito, é pensar em termos de normas", adverte Paulo Dourado de Gusmão (*Filosofia do Direito*, pág. 123), as quais são, no sentir de Duguit, os fundamentos da lei positiva. As constituições da antiguidade clássica, para nos atermos a ela, eram eminentemente costumeiras, refletindo um *statu quo* profundamente vinculado ao sentimento reli-

gioso, como está em Coulanges. Mas já aí havia uma certa consciência de hierarquia das leis.

“A teoria de que a guarda da Constituição só adquiriu contornos e sentido a partir das Constituições escritas e rígidas é verdadeira, em termos estritos. Pode-se, todavia, *grosso modo*, divisá-la na antiga Grécia, através da instituição dos *grafon paronómon*”, lembra J.L. Anhaia Mello (*Da Separação dos Poderes à guarda da Constituição*, pág. 39, R.T. 1968). Davam os romanos, por sua vez, predominância ao *Jus Civile*, que, como o regulador de uma sociedade característica, assinou um período histórico. O advento do Cristianismo envolveu, igualmente, um problema de hierarquia de textos legislativos, surgindo a Lei Nova, como espiritualizadora e atualizadora da legislação mosaica. Santo Tomás dividia a lei em *eterna, divina, natural e humana*, dando especial relevância à primeira, e a Idade Média, possibilitando um confronto direta entre os poderes espiritual e temporal, viveu num clima polêmico de lutas por supremacias de normas e prerrogativas, para o qual muito contribuiu a fixação doutrinária do Direito Natural, que Grócio arrancou a Deus, entregando-o à razão humana, e que, mais tarde, Stammler veria com um *conteúdo variável* e Renard, com um *conteúdo progressivo*. De qualquer forma, era manifesta, no período medieval, a superioridade da lei natural sobre a positiva.

O Absolutismo encontrou uma Igreja enfraquecida (inclusive pelas disputas entre Papas e Concílios, por uma supremacia legislativa), muito distante do tempo em que Alexandre III *sagrou* Frederico Barroxa, que nele se apoiou, valorizando-o com o Direito Divino dos Reis, que Bossuet, interessadamente, levou às últimas conseqüências. O movimento liberal anglo-franco-americano apoiou-se, por sua vez, num direito natural racional, que repercutiu no constitucionalismo nascente, incentivador do Estado de Direito, do princípio da legalidade e do seu efetivo controle. A Constituição dos Estados Unidos inaugura o período das constituições rígidas e, através de caso *Marbury vs. Maddison* (1803), firma-se o princípio da fiscalização da constitucionalidade das leis, pela super-legalidade do Código Básico e sua origem, no Poder Constituinte, o que o tornava *tête de chapitre* das demais ordenações, que a ele tinham que se adequar (ver nosso livro *Ensaio de Direito Público*, Freitas Bastos, 1966), devendo exprimir, *funcionalmente*, em sínteses representativas, as amplas coordenadas de um painel sócio-político, enraizado na experiência que, para Pareto, significava os acontecimentos observáveis da existência quotidiana, longe do bovaísmo histórico, que estimula a sedução pelo figurino estrangeiro, desatento aos problemas vivenciais dos grupos políticos. A exe-

gese da ideologia da Constituição impõe a interpretação teleológica, por conseguinte, para captar a dinâmica social que a inspirou, e a crença de que a linguagem utilizada é, em geral, a do homem comum que nela deve encontrar um breviário cívico.

Uma lei realista impõe ao intérprete que se ligue “à história, à civilização e, enfim, ao mundo da cultura”, como escreve Emanuel Perillo (*Curso de Introdução ao Direito*, pág. 89, R.T. 1968). Isso evita uma ossificação jurídica, como a traduzida pela Escola da Exegese, que nada via além dos textos, e mesmo pela Jurisprudência Analítica, de Austin, que se atém ao exame do conteúdo das normas, preocupando-se, apenas, com o *what is law*, hobesiano. A conhecida catalogação das normas, em técnicas e éticas, coloca, nessa última categoria, as regras jurídicas que, por substância, devem ser abstratas, gerais, obrigatórias e elaboradas pelo poder competente. Pondera Groppali (ob. cit., pág. 35) que a coação constitui, “selo especial que caracteriza o direito”. As normas podem ser *cogentes* (que estabelecem, de forma imperativa, comportamentos positivos e negativos), *dispositivas* (que permitem considerável esfera de ação ao indivíduo, “limitando-se a enunciar uma possibilidade de agir”, conforme José Saraiva), *interpretativas*, relativas à maneira como devem ser as palavras entendidas, *substantivas* (as de direito gerador), *adjetivas* (as de direito sancionador, objetivando a aplicação daquelas, mediante o processo), *materiais* (as propriamente ditas) e *formais* (que, apenas, são elaboradas por órgão capaz, sem prescrever regras de conduta, como o orçamento). San Tiago Dantas as considera atos que “têm a forma de uma lei e o conteúdo de um ato administrativo”. Pedro Timoteo (*O Poder Judiciário Sob a Nova Constituição da República*, pág. 19, Rio, 1938), opina que toda lei ordinária é adjetiva; só as constitucionais são substantivas. As normas jurídicas podem ser, ainda, *típicas* e *atípicas*. As primeiras são as leis em sentido comum, como dilucida Paulino Jacques, autor da excelente monografia *Da Norma Jurídica*, abrangendo, inclusive, os decretos-leis e os decretos legislativos; as segundas são os decretos executivos, aprovadores de regulamentos, as resoluções, atos de competência exclusiva das casas legislativas, versando matéria *interna corporis*, as portarias e avisos ministeriais, as instruções (determinações às autoridades públicas), as circulares, observáveis, em geral, com efeitos mais ou menos precário etc.

Convém recordar que das Constituições revolucionárias francesas colhemos o sistema de dividir a lei magna em títulos, capítulos e seções, dispondo, didaticamente, as normas.

Em sólida monografia (*Aplicabilidade das Normas Constitucionais*), José Afonso da Silva arrola, sob um certo ângulo, as normas da Constituição em *mandatórias* (imperativas), *diretórias* (em que o legislador comum tem liberdade relativa de dispor), *self executing* (de eficácia plena), *not self executing* (de eficácia contida, que pede a intervenção do legislador ordinário) e *programáticas* (que encerram um programa a ser cumprido pelos órgãos do Estado). “Traçam linhas diretoras”, obtempera Almir de Andrade (*Lições de Direito Constitucional*, pág. 30, Ed. Rio, 1973). “Normas de legislação”, chama-se Crisafulli, autor das *Lezioni di Diritto Costituzionale* (Pádua, 1970), que, com Esposito, é voz abalizada na questão. Elas, como as leis complementares, seriam de eficácia limitada. Ligados aos problemas das normas se encontram os de sua vigência, vale dizer de sua existência e de sua eficácia, isto é, de sua aplicabilidade, que Flávio Bauer Novelli (*Eficácia do Ato Administrativo*, pág. 19) tem como a produção de efeitos jurídicos típicos a “realização do efeito jurídico mediante o qual deve cumprir-se a função própria do ato”, diz ele, e o da *vacatio legis*, da qual é espécie a “*vacatio constitutionis*”, que encontra exemplos na Carta brasileira (art. 2º da Emenda nº 1) e na Constituição italiana. Observa-se que a Emenda referida só tem dois artigos; o primeiro, determinando como passaria a vigorar a Constituição de 1967. A promulgação envolve a executoriedade e a publicação, a obrigatoriedade da norma, como instantes finais de um *iter* que começa pela iniciativa e se desdobra pela discussão e votação da lei, sujeita, ainda, ao veto e à sanção. Aquele pode ser *total* ou *parcial* (quando abrange no todo ou em parte o projeto), *absoluto* ou *suspensivo* (na hipótese de fulminar, definitivamente, o projeto ou, apenas propiciar nova manifestação do Legislativo) ou *restitutório*, como na Constituição de Weimar, em que o problema é levado ao povo, para deliberação. A sanção, por sua vez, se classifica em *expressa* ou *tácita*, conforme o Executivo, claramente, a exerça ou deixe transcorrer, *in albis*, o decêndio legal. Cumpre notar que a lei deve ter um *preâmbulo*, contendo *título, autoria e fundamento de autoridade e ordem de execução e mandado de cumprimento, o texto ou corpo, a cláusula de vigência ou revocatória e fecho*. Os preâmbulos das constituições têm, além da *autoria, do fim do objeto e da ordem de execução, cláusula religiosa*, às vezes.

No Estado Federal, segundo Rui, a hierarquia das leis deve ser: Constituição Federal, Lei Federal, Constituição Estadual, Lei Estadual. Entretanto, é a perfeita adequação à primeira que, em verdade, estabelece a gradação. Kelson ensina que, notadamente no Estado Federal, a Constituição Total (normas centrais) é uma super regra, dentro da

Constituição (como o é, circunstancialmente, o Ato nº 5). As normas insuscetíveis de emenda — as que entre nós zelam, por exemplo, pela Federação e pela República — têm eficácia absoluta, sobrepondo-se a outras. R. Barraine (*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, pág. 148, Paris, 1972) considera que o preâmbulo da Constituição francesa de 1946 tem um “caractere supra constitutionnel”. É óbvio que, no Estado Unitário, a hierarquia se processe, apenas, entre a Constituição e a lei ordinária. A nossa Carta (art. 46) prescreve que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções, estabelecendo um critério hierárquico, que cumpre obedecer, devendo-se notar que não distingue os conceitos de *emenda* (que com a Constituição e o costume é fonte do Direito Constitucional) e *reforma* (uma alteração mais ampla no Diploma fundamental), englobando ambas, na primeira expressão. Consistem elas espécies de revisão, cujo poder é amplo, a ponto de ser possível a elaboração de uma nova Carta, com a transformação da constituinte derivada em constituinte originária. Magalhães Godinho (*Direitos, Liberdades e Garantias Individuais*, pág. 14, Lisboa, 1973) distingue o *projeto* da *proposta*, por ser o primeiro apresentado pelo Legislativo e o segundo pelo Governo. As emendas, que podem ser propostas por qualquer membro da Câmara ou do Senado, ou pelo Presidente da República, não podendo ser objeto de deliberação as que pretendem abolir a Federação e a República, obedecem, em sua discussão e votação, formalidades especiais, devendo, afinal, ser promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, com o respectivo número de ordem. Tais modificações, no texto constitucional, podem ser *ampliativas* e *restritivas* (quando ampliam ou restringem a extensão do preceito), *aditivas* e *supressivas* (consoante acrescentem ou suprimam disposições), *corretivas* (quando se referirem à redação) e *substitutivas* (conforme *substituem*, no todo ou em parte, proposta existente).

As leis complementares visam completar dispositivos constitucionais, que não são auto-executáveis, permitindo-lhes realização plena em o mundo jurídico (*mutatis mutandis*, o mesmo poderia ser dito dos Atos Complementares, com relação aos Atos Institucionais, que, circunstancialmente, são hiper-mandamentos, dentro da Carta). Embora a matéria não seja pacífica, entre elas “podem incluir-se as leis orgânicas”, como opinam Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., pág. 140) e Afonso Arinos, em tese conhecida (*As Leis Complementares da Constituição*, pág. 26, Rio, 1948). Essas últimas têm por finalidade organizar serviços públicos, preocupando-se com a dinâmica

administrativa do Estado. A distinção que, entre ambas, fazia a Constituição de 1891 não era estreme de dúvidas, e o Foral de 1934, como a Constituição Francesa de 1958 (art. 46), englobou-se na categoria de *leis orgânicas*, como a atual na de *leis complementares*, que possuem um *quorum* especial de votação, distinguindo-se, igualmente assim, das leis ordinárias. Geraldo Ataliba (*Leis Complementares na Constituição*, R.T., 1971) estima em 28 as disposições constitucionais que necessitam de complementação para serem executadas. As leis complementares têm âmbito privativo. Dispondo sobre matéria que não lhes é reservada, tornam-se meras leis ordinárias e como tais devem ser tratadas. Por seu turno, a lei ordinária não pode versar matéria própria de lei complementar, sob pena de tornar-se nula, a não ser que o tivesse feito, anteriormente à Carta, hipótese em que se transforma em lei complementar que só por uma lei, de igual ou de superior hierarquia, poderá ser ab-rogada ou derogada.

As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República ou Comissão do Congresso ou de qualquer de suas Casas, não podendo ser delegados atos de competência exclusiva, sendo certo que a delegação ao Presidente tem forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. A delegação é hoje aceita, geralmente, para acelerar o mecanismo legislativo, fazendo-o atender às contingências. Somos, particularmente, favorável à delegação às Comissões, como na Itália.

Os decretos-leis, normações emergenciais, surgiram, a bem dizer, no primeiro pós-guerra, pela urgência da expedição de regras legislativas, embora de maneira provisória. Inadmissível uso fez deles o Estado Novo, fazendo-os substituir, permanentemente, as atividades do Parlamento, que jamais se reuniu. A Carta vigente permite sejam eles expedidos pelo Presidente da República, em matéria de segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. O Supremo Tribunal Federal já repeliu, aliás, um conceito amplo que se quis dar à segurança nacional. Como demonstra Geraldo Ataliba (*O Decreto-Lei na Constituição de 1967*, R.T., 1968), bem interpretando o texto primitivo, cabe ao Congresso Nacional aprovar ou rejeitar tais decretos, dentro do prazo legal. No primeiro caso adquirem eles permanência; no segundo terão existência precária, mas é certo que a rejeição não importa em nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Os decretos legislativos e resoluções são atos de exclusiva competência do Poder Legislativo. Os primeiros aprovam os decretos leis,

autorizam o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do país, fixam os subsídios do Presidente, do Vice e dos membros do Congresso, julgam as contas do Presidente etc. (Registra Pontes de Miranda que eles "são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção".) As segundas defluem das prerrogativas em matéria doméstica, política ou administrativa, suspendendo a execução das leis, concedendo a delegação legislativa, autorizando aos Estados a realização de empréstimos externos, decretando a perda de cargo de deputados e senadores etc.

A revogação de decretos legislativos e resoluções tem que ser examinada em cada caso, apesar das últimas não fazerem, rigorosamente, parte do processo de elaboração das leis. Observa M. Gonçalves Ferreira Filho (*Do Processo Legislativo*, pág. 1.665, Saraiva, 1968) que "o campo do decreto legislativo, na atual Constituição, é o das matérias mencionadas no art. 47 (art. 44 da Emenda nº 1), sem exceção. Fora daí, e fora dos casos específicos da lei é que cabe a resolução".

Matéria interessante é o da desconstitucionalização das normas constitucionais, aventada por algumas Constituições anteriores, e que tinham por vigentes, disposições constitucionais precedentes, não colidentes com elas, e que atuariam, então, como regras ordinárias. Atualmente, a hipótese não tem mais sentido, em virtude do que dispõe a Lei de Introdução ao Código Civil, sobre revogação de leis, cuja rainha é a própria Constituição.

Ao contrário das emendas, a iniciativa das leis é mais ampla, cabendo, inclusive, aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

Situação curiosa, sob outro ângulo, foi a do Decreto-Lei nº 9.070, de 15-3-1946, consequência da Conferência de Chapultepec, que reconhecia o direito de greve, proibido pela inaplicada Carta de 1937, que a considerava recurso anti-social, prejudicial ao trabalho, mas sob cuja vigência foi editado, sendo, tecnicamente, inconstitucional. Entretanto, a Constituição de 18-9-1946 veio a acolher o direito de greve, em preceito que não era auto-executável.

Indagou-se, então, se o referido ato estadonovista persistia inconstitucional, em virtude das coordenadas do novo Código político. Em verdade, o Decreto-Lei nº 9.070, que vigorou largos anos, só era infrigente dos preceitos constitucionais, em parte, pelas iniludíveis restrições que impunha. Notou bem Rosa R Russomano (*Manual de Direito Constitucional*, pág. 334, Konfino, 1964): "É, assim, constitucional,

quando permite o exercício do direito de greve, mesmo dentro de fortes limitações. É, porém, inconstitucional, quando cristaliza preceito proibitivos da greve, impedindo, assim, o direito que a Constituição quis assegurar e tutelar.”

Herculano de Freitas distinguia o Direito Constitucional Científico e o Direito Constitucional Positivo; o primeiro reportando-se aos princípios e o segundo às normas.

Em verdade, ambos devem se completar. A análise das normas, erradicadas de suas bases doutrinárias, dessora o próprio conteúdo do Direito Político, ciência de coordenadas complexas e que deve ser estudada com arejados critérios.

Embora o seu ensino oficial date de 1834, na França, (todavia, em 1622, na Universidade de Upsala, foi criada a primeira cátedra de Política), com o magistério de Pellegrino Rossi, em Cadeira criada pelo Ministro Guizot, tendo elaborado aquele, inclusive, um “Curso de Direito Constitucional”, é certo que, anteriormente, em Benjamin Constant (*Cours de Politique Constitutionnelle*) e, principalmente, em autores e Universidades italianas dos fins do século XVIII, encontramos o tratamento científico do assunto. (Em 1782, Giovanni Maria Lampredi publica o seu *Diritto Pubblico Universal* e, em 1797, G. Compagnoni estampa *Elementi di diritto costituzionale democratico*.) Poderemos dividi-lo em Geral, Comparado e Particular (quando se referir, especificamente, a um Estado).

Cumprе notar, ainda, que por força dos estudos incrementados pela Grande Revolução, Decazés, em 1819, inaugurara uma Cadeira de Direito Constitucional, denominação que vinha da experiência italiana, com o nome de Direito Público. Romiguières lecionou-a em Toulouse (1830), posteriormente.

No Brasil, apesar das cátedras de Direito Constitucional terem sido criadas, em 1827, com a instauração dos cursos jurídicos, (em São Paulo ocupou a cadeira o Pe. Antônio de Moura), o primeiro estudo específico sobre a problemática do poder foi o *Tratado Político*, de Sebastião da Rocha Pita, autor, ainda, da *História da América Portuguesa* (o *Livro Que Dá Razão Do Estado Do Brasil*, do Sargento-Mor Diogo de Campos Moreno, é mero repositório de dados geográficos), livro esse último ao qual se atribui intenções ufanistas.

Fidalgo, militar, fazendeiro e poeta, com grande erudição histórica, apesar de sua linguagem rebuscada, Rocha Pita nos deu um interes-

sante ensaio político e de filosofia da história, embasando o Trono português no milagre de Ourique — “é a religião o maior atributo dos mortais, a mais firme coluna das monarquias”, afirma ele (ob. cit. pág. 58, MEC, 1972) e, defendendo a tese de que “a guerra não só é necessária para ampliar as monarquias, porém ainda conveniente para as conservar” (ob. cit., pág. 66), pretendendo justificar a atitude de Pedro II, com relação a Castelo, e, ainda, de que “no equilíbrio das repúblicas pode conservar-se o mundo” (ob. cit., pág. 50).

É visível a influência, em Rocha Pita, de Gracian, mas, sem dúvida, dentro de suas limitações, revelou ele dotes de pensador político.

O Direito Constitucional, que se enriqueceu, sobremaneira, após a Grande Guerra, pelas novas atribuições do Poder, com a proteção dos direitos sociais e pelo desenvolvimento do Estado, propiciando mesmo, esse acondicionamento de novos valores, as chamadas constituições analíticas, tendo a criar dentro de sua orgânica, especializações como os Direitos Financeiro, Tributário, Econômico etc., devendo retornar ao seu significado tradicional de exegese da estrutura e mecânica do Poder e dos direitos e garantias individuais, possibilitando o desmembramento das mencionadas especializações. Não se pode fazer do constitucionalista, um *peritus peritorum* do Direito Público.

Além do mais, é certo que o Direito Constitucional se não confunde com o Direito da Constituição, mais amplo que aquele, e que comporta, mesmo, normas estranhas ao objeto do primeiro, como as dos artigos 25 *bis*, da Constituição Suíça, e 176, da Carta Magna brasileira.

Embasado em Duverger (direito das instituições), Cesar Enrique Romero (*Introdução Al Derecho Constitucional*, pág. 46, B.A., 1973) estima, por outro lado, que o Direito Constitucional estuda o “conjunto de instituciones fundamentales de una comunidad, estén en la constitución o fuera de ella”.

Em seu trabalho *A Ordem Econômica na Constituição* (pág. 4, R.T., 1972) consigna Modesto Carvalhosa que o Estado liberal “divorcia-se de sua origem para se tornar solidarista e social”.

Sob essa cosmovisão é que deve ser enfocada a questão das normas jurídicas, voltadas à consecução e à proteção dos interesses comuns, porque, diz Barbalho (*Comentários*, pág. 158) “a autoridade bem fortalecida é uma garantia e segurança para o gozo pacífico e amplo da liberdade”.

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL (*)

RUBEM RODRIGUES NOGUEIRA

Procurador do Município da Cidade do Salvador e Professor Titular na Faculdade de Direito da Universidade Católica da Bahia.

RESUMO DAS CONCLUSÕES

- 1) O processo legislativo, ao que me parece, é um só, e foi estabelecido pelo Poder Constituinte originário.
- 2) As Constituições estaduais, salvo num ou noutro **pormenor**, devem obediência ao que a tal respeito se acha posto na Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69.
- 3) Não tendo os Municípios nenhuma parcela de Poder Constituinte, nem podendo o constituinte, **decorrente** ou de **segundo grau** ou **instituído**, que é o dos Estados-membros, ditar regras processuais disciplinadoras da elaboração de emendas constitucionais e das leis, segue-se que ou não existe **processo legislativo municipal**, ou, pelo menos, há dúvidas fundadas acerca de sua existência.

(*) Trabalho apresentado ao II Encontro Nacional de Procuradores Municipais, em São Paulo, janeiro de 1975.

1) Quando nos referimos a **processo**, ocorre-nos de ordinário o seu conhecido conceito de série de atos jurídicos em cadeia e todos unidos por uma finalidade comum que é a decisão final da causa, ou, para lembrar o alto pensamento de CHIOVENDA, a atividade que se destina à atuação da vontade concreta da lei. Mas outros ângulos de apreciação da matéria podem ser considerados.

2) Em sentido jurídico, a idéia de **processo** é mais ampla, pois aparece virtualmente em todos os campos do Direito, conforme a observação de COUTURE, existindo um processo legislativo, outro administrativo e outro judicial, bem como um processo criminal, civil, comercial, trabalhista, nacional, internacional etc.

Encarando-o como parte da ciência jurídica, AFTALION acha que o Direito processual pode ser definido como o ramo da ciência jurídica que se refere ao **processo**, sendo este, numa acepção lata, "a atividade exercida pelos órgãos do Estado na criação e aplicação de normas jurídicas gerais ou individuais". Assim sendo, o Direito processual não deve limitar-se a estudar a criação de sentenças, mas a **criação de toda norma**. E nessa linha de seu pensamento o **processo legislativo** refere-se à criação de duas espécies de normas gerais, a saber, as normas **orgânicas** (v. g., o sistema uni ou bicameral) e normas **procedimentais** (p. ex., as que regulam a votação, maioria, sanção, veto etc.). (Cfr. HENRIQUE R. AFTALION, FERNANDO GARCIA OLANO e JOSÉ VILANOVA, "Introducción al Derecho", Tomo II, B. Aires, 1958, págs. 235-238.)

3) A essa luz é que aqui pensamos poder encarar o **processo legislativo**. As Constituições brasileiras até 1946 não cogitaram de estabelecer um todo ordenado e lógico de regras disciplinadoras da elaboração das leis em geral, embora contivessem, como não podia deixar de ser, normas processuais disseminadas de ordinário no capítulo sobre as leis. Tal como se dava com a regulação dos tributos, pois estes só recentemente vieram a ser objeto de um **sistema** no corpo da Constituição. Não tínhamos enfim um **processo legislativo** de aplicação compulsória para as três esferas governamentais (União, Estados, Municípios).

4) A Constituição de 25 de março de 1824 trazia algumas disposições relativas à iniciativa das leis e sua tramitação nas duas Casas da Assembléia-Geral, no Capítulo IV, intitulado "Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis" (arts. 52 a 70). Mas os destinatários de tais regras eram apenas a Câmara dos Deputados e o Senado. Quanto às Assembléias Provinciais, após o Ato Adicional, apenas definia-lhes a competência legisferante (arts. 10, 11 e 12) e prescrevia determinadas bases para a organização de seus regimentos

internos, onde era dito: 1.º) Nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para a ordem do dia pelo menos 24 horas antes. 2.º) Cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões. 3.º) De uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo de 24 horas.

Além disso, regulava a sanção e o veto dos projetos votados pelas Assembléias Legislativas, sem, entretanto, estabelecer nenhuma norma processual especificamente endereçada aos legisladores provinciais, nem tampouco aos Municípios, ainda não dotados de qualquer autonomia (art. 10 do Ato Adicional, pois o que com a Lei regulamentar de 1.º de outubro de 1829 se fez “foi uma centralização opressora, entregando-se os municípios de mãos atadas às assembléias provinciais e aos presidentes de província”. (Cfr. JOÃO BATISTA CORTINES LAXE, “Câmaras Municipais (Histórico)”, 4.ª ed., S. Paulo, s/d, pág. 36.)

Em 1891 e 1934, também não cuidaram os constituintes republicanos de sistematizar as regras de elaboração das leis, agrupando-as sequer num só capítulo. Limitaram-se a inserir a disciplina da matéria no capítulo geral “Das Leis e Resoluções”, ocorrência que se repetiu até mesmo em 1946.

Em 1967, é que se inscreveu, na Constituição de 24 de janeiro, uma Seção, a V (arts. 49 usque 62, equivalentes aos arts. 46 usque 59 após a Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969), consagrada nomeadamente ao **Processo Legislativo**, cujas regras foram, só então, não somente agrupadas, mas organizadas segundo um sistema ordenado e lógico, tal como se fez também com o **Sistema Tributário**.

Além de sistematizadas, essas regras se alçaram à hierarquia de **princípios constitucionais**, tornando-se extensivas, por via de consequência, a todos os demais entes políticos da Federação (art. 13, item III).

5) Em face disso, pode-se falar num processo legislativo municipal, vale dizer, num sistema ordenado de atos mediante os quais se elaboraram as leis próprias dos entes municipais?

O processo legislativo destina-se, evidentemente, a regular os atos tendentes à formação de **direito novo**, seja a lei, ou “ato legislativo típico”, seja outro tipo de norma jurídica formulada pelo Poder Legislativo.

A repartição de competência tem sido, no Brasil sob o regime federativo, entre a União e os Estados-membros. A organização dos Estados, como está consignado pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, se acha praticamente

definida na Constituição federal, variando as Constituições estaduais apenas em **questões de pormenor**. (Cfr. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1.º, S. Paulo, 1972, pág. 133.) O Estado, pois, quando edita normas legislativas fica sujeito ao **processo legislativo** estabelecido, como um dos seus **princípios**, pela lei magna.

6) Entendem alguns publicistas, como, por exemplo, o Prof. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, em monografia sobre a matéria, por sinal uma das melhores dentre as poucas que sobre a matéria possuímos, não se incluir o **processo legislativo** entre os **princípios** cuja infração pode ensejar a intervenção federal nos Estados, isto é, não integra o elenco do art. 10, n.º VII, da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69 (mesmo número da redação anterior a 17 de outubro de 1969). (Cfr. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, "O Processo Legislativo", Ed. Saraiva, 1968, pág. 96.)

Já o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trabalho de não menor excelência jurídica, é de opinião que os **princípios** definidos no art. 10, VII, são os obrigatórios, para os Estados, que estão em primeiro lugar, sem que isto importe na exclusão de outros **princípios** constitucionais implicitamente extensivos aos Estados.

7) Na sua auto-organização, cada Estado, ao ver do mestre paulista, deve guardar um mínimo de uniformidade relativamente aos demais, e esse mínimo compreende, não só os **princípios** enumerados no item VII do art. 10, "mas também os arrolados nos vários itens do art. 13" — entre os quais está o **processo legislativo**.

Possa ou não possa acarretar a intervenção federal nos Estados, o **processo legislativo** é um **princípio** constitucional, de observância compulsória para todos os níveis de governo. Transgredir o disposto num de tais **princípios** é a suprema ilegalidade, ou, como diz elegantemente o Prof. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, é muito mais grave do que transgredir uma norma jurídica qualquer, é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (Cfr. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "Criação de Secretarias Municipais. Inconstitucionalidade do art. 43 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo", in "Revista de Direito Público", n.º 15, jan.-março de 1971, págs. 285-286.)

Somente em **questões de pormenor** variarão as Constituições estaduais, no que concerne às regras de elaboração das normas jurídicas. O **processo legislativo** estende-se, pois, inevitavelmente aos Estados-membros, com a possibilidade de

adaptação de aspectos secundários e condições e necessidades regionais. (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários" cit., págs. 133-4).

Entre os casos de adaptação resultantes de "condições e necessidades regionais", poder-se-iam incluir, na linha do já referido pensamento de NELSON DE SOUSA SAMPAIO, certas normas processuais inaplicáveis aos Estados, como por exemplo, as resultantes do bicameralismo do Legislativo da União, uma vez que, desde a Constituição de 1934, os Estados-membros, sem exceção alguma, passaram a adotar o regime de Câmara única.

8) Em face de tudo isso, parece exorbitar das linhas gerais do processo legislativo do Congresso Nacional que a Constituição tornou obrigatórias para os Estados, estabelecer, como o faz a Constituição baiana de 1969, mais um caso de emenda constitucional, proposta por um quinto das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria absoluta dos vereadores (art. 22, III). Temos a impressão de que nenhuma "linha geral" mais propriamente dita do que a que se relaciona com o poder de emenda num sistema de Constituição rígida.

A Constituição paulista vigente, que resultou da Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969, foi mais cautelosa, não contemplando essa hipótese, que exprime, afinal, mera reminiscência da possibilidade de ser emendada a Constituição de 1948 por proposta de mais da metade das assembléias legislativas dos Estados, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas por maioria absoluta de seus membros (art. 217, § 1.º), dispositivo inócuo que a Constituição de 1967 não renovou.

Reproduziu o constituinte paulista de 1969, com simples diferenças de redação, apenas as emergências previstas para emendas pela Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69 (art. 47, I e II, e § 3.º), outorgando tal competência unicamente ao Governador do Estado e ao terço da Assembléia Legislativa (art. 19, I e II).

9) Pela mesma razão, tenho como exorbitante reduzir para sessenta dias o prazo de apreciação, pela Assembléia Legislativa, dos projetos de lei de iniciativa do Governador, como fez, v.g., a Constituição baiana (art. 26).

Funcionando como poder reformador da Constituição, a Assembléia Legislativa da Bahia repetiu no citado art. 26 e seus parágrafos, quase literalmente, o texto do art. 51 da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69, diminuindo, porém, de um terço o tempo destinado à deliberação sobre os projetos de iniciativa governamental, e conservando o de quarenta dias para os projetos que o Chefe do Executivo declare urgentes e solicite sejam apreciados nesse prazo, sob pena de, esgotado este sem deliberação, serem tidos como aprovados.

No Congresso Nacional, esse prazo é de **noventa dias** (45 para a Câmara dos Deputados e 45 para o Senado), ou de quarenta dias se o Presidente da República o solicitar para os casos que julgar urgentes. O reformador estadual não tinha competência para alterá-lo, uma vez que, na condição de Constituinte de Segundo Grau, constituinte instituído, “está sujeito às limitações estabelecidas pela Constituição” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho).

10) Em matéria de prazo de elaboração das leis, parece que a competência para fixá-lo reside no constituinte federal. Sem relevância jurídica penso ser o fato de haver, no Legislativo da União, duas Casas (Câmara e Senado) e nos Estados uma só. A lei feita pelo Congresso Nacional é ato duplamente complexo, conforme está em valioso estudo do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, primeiro porque resulta do concurso de vontades de órgãos distintos que se unem numa só vontade (Congresso com a sanção do Chefe de Estado) e segundo porque, nos países onde há duas Casas do Congresso, a própria deliberação deste é ato complexo, pois é fusão de duas vontades iguais. (V. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Do Processo Legislativo”, 1968, S. Paulo, pág. 59).

Dessarte, quando a Constituição estabelece prazo restrito de elaboração legislativa para os projetos da iniciativa do Presidente da República, fixando-o em 45 dias para a Câmara dos Deputados e 45 para o Senado, o prazo de deliberação congressional é de **noventa dias**. Só depois de esgotados os noventa dias é que se reputa findo o tempo constitucionalmente assinado para a deliberação das duas Câmaras, cujas vontades se fundem numa só.

Trata-se aí do chamado prazo **abreviado**, por oposição ao prazo **normal** destinado a todos os demais casos (não compreendidos na competência do Presidente da República). Ele entrou em nosso direito constitucional legislado pela Emenda n.º 17, de 26 de novembro de 1965. Foi, assim, ainda no regime constitucional de 1946 que teve começo o aceleramento do processo de formação da lei, quando resultante de projetos enviados pelo Presidente da República. A Emenda n.º 17 antecipou-se à Constituição de 1967, incorporando à de 1946 a novidade trazida pelo AI-1, de 9 de abril de 1964, de serem considerados aprovados os projetos de lei presidenciais enviados ao Congresso e que por este não fossem apreciados no prazo de sessenta dias (30 para cada uma das duas Casas), prazo que aquela Emenda ampliou para noventa dias (45 para cada Câmara), e a Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, manteve.

11) Esse procedimento **abreviado**, ou excepcional, que restringe uma tradicional faculdade do Poder Legislativo, decorreu de expressa manifestação de vontade do Poder constituinte originário, inicial, que “cria a ordem jurídica, não é criado pela ordem jurídica”, ao contrário do Poder Constituinte derivado

ou instituído, que é um Poder Subordinado. (Cfr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Direito Constitucional Comparado — I — O Poder Constituinte" — S. Paulo, 1974 — pág. 140). O constituinte estadual que assim parece não ter competência para modificar os prazos inscritos na Lei Maior, pois as Constituições estaduais, di-lo um mestre no assunto, são um prolongamento da Constituição federal, "na medida em que a desenvolvem relativamente a matéria que o constituinte federal não quis decidir pessoalmente". (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Do Processo Legislativo", pág. 168). Nas matérias, portanto, que este pessoalmente decidiu, como, por exemplo, a do prazo do procedimento **abreviado** da elaboração das leis, a conclusão a tirar é que falece ao constituinte dos Estados-membros toda competência dispositiva.

O constituinte federal, tendo em vista peculiaridades da experiência política brasileira, considerou necessário fixar um prazo certo e curto para a deliberação parlamentar sobre proposições oriundas do Presidente da República, e estendeu virtualmente esse prazo aos Estados-membros, por força do art. 13, III. Assim, teriam estes de observá-lo, quando suas Assembléias Legislativas passassem a apreciar projetos enviados pelos Governadores e acerca do quais eles solicitassem deliberação em prazo abreviado, que é o da **Constituição federal**. As Constituições estaduais não ficaram com a prerrogativa de estabelecer outro ou reduzir ainda mais o tempo de deliberação dos representantes do povo. Se admitíssemos tal poder no constituinte do Estado-membro, não haveria dificuldade lógica em aceitar como correto que as mensagens dos Governadores, em tais casos, tivessem tramitação até de horas, sob pena de serem tidos os respectivos projetos como aprovados, se dentro desse exíguo prazo nada deliberassem os deputados.

No particular, o procedimento **abreviado** não pode ser nem maior nem menor do que o estabelecido pelo constituinte originário, visto tratar-se de regra criada em **processo legislativo** cuja natureza de **princípio** constitucional prepondera sobre direito feito pelo legislador das unidades federadas.

12) Com mais forte razão é ilegítimo o disposto, por exemplo, no art. 40 da Lei Orgânica do Município da Cidade do Salvador, segundo o qual "o Prefeito poderá enviar à Câmara Municipal projetos de lei sobre qualquer matéria, dos quais, por solicitação sua, deverão ser apreciados no prazo de **sessenta dias** ou, em caso de urgência, em quarenta dias". (Grifamos).

Nas mesmas condições, quer os projetos enviados pelos Governadores às Assembléias Legislativas, quer os enviados pelos Prefeitos às Câmaras de Vereadores, hão-de ter o mesmo prazo de tramitação dos projetos enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, isto é, **noventa dias**. Se os Estados têm de respeitar o **princípio do processo legislativo** (Constituição de 1967

com a Emenda n.º 1, art. 13, III), eles que ainda têm um poder constituinte decorrente, de natureza subordinada, secundária e condicionada (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional" S. Paulo, 1967, págs. 27-8), quanto mais os Municípios que nenhuma espécie de poder constituinte receberam. Por isto mesmo PONTES DE MIRANDA chama a atenção para que, quando a lei for de urgência, o Governador do Estado-membro pode "solicitar" a apreciação do projeto respectivo em **quarenta dias** e cita a seguir os arts. 51, §§ 2.º e 3.º ("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969", 2.ª ed. revista, S. Paulo, 1970, Tomo II, pág. 316), o que bem mostra ser aplicável o **caput** do art. 51 nos demais casos (isto é, **noventa dias**).

Depois, se é óbvio, como observa NELSON DE SOUZA SAMPAIO, que a faculdade constituinte dos Estados-membros **se contém nos limites traçados pela Constituição federal**. (Cfr. o seu "Poder de Reforma Constitucional", Bahia, 1954, pág. 38) e, assim, não lhes é dado tocar nos prazos de procedimento, quer o normal quer o abreviado, da formação das leis, como admitir que o faça o legislador municipal que não detém nenhuma parcela, por mais mínima, de poder constituinte?

O constituinte paulista de 1969, mais coerente, contemplou, **mutatis mutandis**, apenas as hipóteses previstas para emendas constitucionais pelo constituinte federal, outorgando a iniciativa delas só ao Governador do Estado e ao terço da Assembléia Legislativa (art. 19, I e II). E quanto ao processo de elaboração das leis, guardou o mesmo prazo do processo legislativo estabelecido pelo art. 51 da Constituição federal, isto é, **noventa dias** (art. 24) ou **quarenta dias**, nos casos declarados de urgência (§ 1.º)

13) Evidente é que os Municípios, nos assuntos de sua competência, podem editar **direito novo**. Mas, para isso, penso que deverão cumprir o **processo legislativo** prescrito na Seção V da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69. Seja no tocante à iniciativa das leis, isto é, aquele ato pelo qual o direito novo é proposto pelos que detêm constitucionalmente a faculdade de o fazer, quer no tocante aos momentos da deliberação legislativa, os Municípios não aplicam regras processuais próprias, regras por eles instituídas ou modificadas. Da mesma forma, também não possuem os Estados-membros o poder de submeter as Câmaras Municipais a estilos processuais que eles hajam formulado para disciplinar a elaboração de normas jurídicas compreendidas nos limites da autonomia municipal. Assim, como é pelo menos duvidoso que exista um processo legislativo estadual, igualmente repleto de dúvida, ou ainda mais, a existência de um processo legislativo municipal, porquanto a Constituição federal estabeleceu, com a natureza de **princípio**, um só processo legislativo para todos os níveis de governo.

Código Penitenciário Tipo para a América Latina

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Professora de Direito Penal e de Direito Penitenciário. Assessora do Gabinete do Ministro da Justiça.

I — CRÔNICA

1 — A par das preocupações e trabalhos concernentes ao Código Penal Tipo para a América Latina, não podia deixar de ser cogitado o Código Penitenciário Tipo para a mesma América Latina.

Com efeito, a idéia, que já deixava de ser nebulosa, definiu-se por ocasião do Encontro de Peritos Latino-Americanos — preparatório do 5º Congresso das Nações Unidas, sobre Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, a ser realizado em Toronto, Canadá, de 1º a 15 de setembro de 1975 — realizado em Brasília, de 5 a 9 de novembro de 1973.

Nesse Encontro, foi feito estudo prévio do programa do Congresso, cujo 4º tema tem este enunciado: "Tratamento dos delinquentes presos, com especial referência à aplicação das *Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos*, aprovadas pelas Nações Unidas."

Ao estudar e discutir esse tema, manifestaram-se, foram percebidas e sentidas, as dificuldades que, acompanhando as condições próprias dos países da América Latina, nem sempre podem ser bem resolvidas, apesar dos esforços talvez ingentes dos Governos, quanto à desejada ampla observância das *Regras Mínimas*. Surgiu o alvitre de que, se os diversos países conjugassem seus esforços, talvez aquelas dificuldades pudessem ser debeladas; esse alvitre constituiu oportunidade para que o perito da Costa Rica, seu Ministro da Justiça, licenciado Jorge Arturo Montero Castro, oferecesse o seu país como sede de uma reunião de especialistas, com o objetivo de iniciar os trabalhos de formulação de princípios gerais atinentes à execução penal. As Nações Unidas (interessadas na observância das suas *Regras Mínimas*) poderiam talvez auspiciar a reunião. A proposta foi recebida com entusiasmo por todos os peritos presentes: estava definida a idéia de um Código Penitenciário Tipo para a América Latina.

2 — Efetou, a Costa Rica, o oferecimento feito, havendo-se realizado a reunião, de 18 a 23 de março do corrente ano. Para isso, houve cooperação das Nações Unidas, do Centro de Estudos Democráticos da América Latina — CEDAL (*), e do Ministério de Justiça e Graça da Costa Rica.

O programa da reunião constou de quatro temas:

- 1 — Os problemas penitenciários da América Latina — suas principais características: a) regime prisional anterior às penas privativas da liberdade; b) execução das penas privativas da liberdade.
- 2 — Formação do pessoal (penitenciário).
- 3 — Cooperação regional.
- 4 — Código Penitenciário Tipo para a América Latina — bases para a sua elaboração.

(*) O CEDAL tem finalidade de ser a sede de encontros, seminários, simpósios e outras reuniões análogas, que congreguem poucas dezenas de participantes, peritos ou especialistas em assuntos jurídicos ou sócio-político-econômicos. Essa finalidade vem sendo alcançada plenamente, de vez que semelhantes reuniões vêm se realizando continua e sucessivamente, desde a fundação do Centro, em 1968. Está situado no Campus de la Catalina, que é um aprazível parque, numa gleba de aproximadamente 85.000 metros quadrados, distante vinte e poucos quilômetros da capital, San José. Ali há uma área reservada para cultivos agrícolas, especialmente café, e outra área arborizada e ajardinada, onde estão espalhados chalés de estilo bávaro. Deuses chatés, uns se destinam à Administração, biblioteca, moradia do pessoal administrativo e empregados para os diversos serviços; outros são para hospedar os participantes das reuniões; um deles, maior, é reservado para os trabalhos das reuniões, havendo para isso sala de sessões, locais para secretaria e serviços acessórios, bem como locais para comodidade dos participantes (bar, um grande alpendre aparelhado como refeitório etc.). O Presidente do CEDAL, desde a sua fundação, é Don José Figueres Ferrer (que aliás foi também mais de uma vez Presidente da República, inclusive no período que fundou em maio próximo passado). O Comitê Executivo se compõe de professores universitários, parlamentares, cooperativistas, sindicalistas e educadores. O CEDAL, porém, para funcionar, conta com a efetiva cooperação da Fundação Friedrich Ebert, da República Federal da Alemanha que, para isso colabora com pessoal especializado na realização das reuniões, além de dar apoio econômico.

Representando o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, esteve presente Mr. William Clifford, Diretor da Divisão de Defesa Social da mesma ONU, assessorado por Miss Irene Malup. A Fundação Friedrich Ebert esteve representada, nos trabalhos, pelo Dr. Werner Ruprecht, Diretor-Geral dos Serviços Penitenciários do Estado (Alemão) de Renânia do Norte-Westefalia. Como convidados especiais, estavam o Dr. Torsten Erickson, Penalista e Penitenciariista Sueco, e Técnico da ONU; o Prof. Séverin Carlos Versele, Conselheiro de Corte de Apelação e Membro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Bélgica.

Quanto aos peritos presentes:

Ao país anfitrião é facultado, conforme praxe, ter maior número de peritos, tendo sido, no caso, os seguintes: licenciado Jorge Arturo Montero Castro, então Ministro de Justiça e Graça, Técnico da ONU; Dr. Guillermo Padilla Castro, Dr. Santi Quirós N., Dr. Francisco Castillo C., lic. Marco Aurelio Odio S. e lic. José Maria Fernandez Y.

De cada país latino-americano foi convidado um perito, exceto o Brasil, que foi distinguido com dois convites — um ao Prof. José Artur Rios que, infelizmente, em razão de compromissos profissionais no Rio de Janeiro, não pôde comparecer; o outro à autora deste artigo. Os peritos respectivamente, do Uruguai, da Venezuela e do Paraguai, não puderam, lamentavelmente, estar presentes. Assim, além dos já mencionados, lá se encontravam os seguintes: Argentina — Prof. Juan Carlos García Basalo; Bolívia — Prof. Huascar Cajías K.; Brasil — Prof^a Armida Bergamini Miotto; Colômbia — Cel. Victor Alberto Delgado Mallarino; Chile — Dr. Julio Peña Núñez; Equador — Dr. Eduardo López Proaño; El Salvador — Dr. José Enrique Silva (Ministro da Justiça); Guatemala — Dr. Roberto Herrera Ibarcuen; Honduras — Cel. Juan Alberto Melgar; México — Dr. Alfonso Quirós Cuarón; Nicarágua — Dr. Leandro Marin Abauza; Panamá — lic. Juan Materno Vásquez (Ministro da Justiça); Peru — Prof. Julio Altmann-Smythe.

Estiveram também presentes, assistindo aos trabalhos, cerca de quarenta observadores convidados, da ONU e de países latino-americanos.

A língua usada foi o espanhol.

A sessão inaugural foi presidida por Don José Figueres Ferrer, então Presidente da República, que se fazia acompanhar pela Primeira Dama. Na sua alocução, ele se referiu aos problemas penitenciários da América Latina, muitos dos quais são comuns a uns e outros países, daí por que o acerto de reuniões como aquela, visando a buscar fundamentos ou princípios e normas gerais para a solução deles; mencionou os esforços que a Costa Rica estava fazendo para, quando fosse o caso, com a orientação de órgãos específicos da ONU, tratar adequadamente desses

problemas; concluiu congratulando-se com os peritos e almejando êxito para os trabalhos.

Presidente efetivo dos trabalhos, foi eleito o lic. Jorge Arturo Montero Castro, e Vice-Presidente o Prof. Julio Altmann-Smythe, enquanto que a Secretaria Executiva foi chefiada pelo Frei Alberto Izaguirre A., da Costa Rica.

As atividades da reunião se desenrolaram num clima de notável cordialidade e entendimento, e com verdadeiro espírito de equipe.

Intercalando com as sessões de trabalho propriamente ditas, e como atividades paralelas a elas, foram feitas visitas a dois estabelecimentos penais. O "Centro de Adaptación Social San Lucas", instalado numa ilha (no golfo de Nicoya), funciona em regime semi-aberto. O "Centro de Adaptación Social *La Reforma*", situado a uma certa distância de San José, é o mais novo estabelecimento penal costa-riquenho, não estando ainda concluído; seguindo a moderna orientação da arquitetura penitenciária, constitui-se de pavilhões autônomos, sobre uma gleba de aproximadamente cem hectares, com possibilidades de atividades laboriais diversas; no dia da visita, foi inaugurado um pavilhão para regime fechado, com capacidade para umas poucas dezenas de condenados. Foi também visitado o "Centro Juvenil de Adaptación Social", de Tierra Blanca, na Provincia de Cartago; é um estabelecimento para menores (umas poucas dezenas) com problemas de conduta ou autores de fatos tipificados como delitos; nesse "Centro", os menores recebem educação moral e religiosa, escolaridade e aprendizado profissional, notando-se que o tratamento tem uma tônica de carinho.

As autoridades e a sociedade de Costa Rica, assim como o CEDAL, esmeraram-se em atenções e em atividades sociais, homenageando os participantes da reunião. Durante um dos jantares oferecidos, foram conferidos os prêmios (de aquisição) aos autores dos quadros classificados em 1º e 2º lugares, no concurso de pintura realizado, sobre temas relacionados com prevenção do delito e tratamento dos delinquentes; esse concurso, de que participaram não só pintores da Costa Rica, como de outros países da América Central, foi coordenado pela Sra. lic. Inés Trejos de Montero, Diretora-Geral de Artes e Letras do Ministério de Cultura, Juventude e Esporte, da Costa Rica.

O saldo da reunião foi positivo, não só no sentido específico da sua finalidade, como em outros sentidos também.

II — ESTUDO E DISCUSSÃO DOS TEMAS;

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De acordo com a praxe, em reuniões como essa, supervisionadas pela ONU, aparece o menos possível a identificação dos participantes, quer pelo seu nome, quer pelo do país que representam, de sorte que

os trabalhos — estudo e discussão dos temas, do mesmo modo que as conclusões e recomendações — apareçam como expressão integrada do pensamento e da resolução da equipe.

Quanto aos documentos de trabalho, não os houve, no caso presente, expedidos pela ONU ou pela Comissão Executiva da reunião: as contribuições pessoais dos participantes é que, à guisa de documentos de trabalho, constituíram subsídios para o estudo e discussão.

10 tema — Enunciado: Os problemas penitenciários da América Latina — suas principais características: *a)* regime prisional anterior às penas privativas da liberdade; *b)* execução das penas privativas da liberdade. *Relator:* Cel. Victor Alberto Delgado Mallarino (catedrático de Direito Penal; Diretor-Geral dos Serviços Penitenciários da Colômbia).

A primeira dificuldade no estudo e discussão desse tema deveu-se ao fato de não se poder formar um quadro completo dos problemas da população prisional da América Latina, porque as estatísticas às vezes são falhas, às vezes incompletas e às vezes inexistentes, ao mesmo tempo que, em alguns países, não há um órgão central de Administração Penitenciária.

Pelos dados e informações apresentados, verificou-se ser muito grande o número de presos provisórios, na América Latina em geral, acontecendo que, em alguns países, é maior do que o de condenados, ademais de nem sempre estarem uns separados dos outros. Isso contribui para a superlotação das prisões, gerando sérios problemas de ordem jurídica e de ordem humana, para os presos, mas gerando também sérios problemas de ordem jurídica, de ordem administrativa, de ordem econômica e outros, para os Governos — tudo o que compromete as finalidades ético-jurídicas e sociais das sanções penais. Reconheceu-se que entre as causas dessa situação estão os muitos casos de prisão preventiva obrigatória, conforme são previstos pela legislação de vários países, e a lentidão processual que em geral se observa, seja em razão da própria lei, seja por outros motivos; em alguns países, também contribui para essa situação, o fato de a capacidade jurídico-penal (ou imputabilidade) começar em idade inferior a 18 anos.

O representante da Fundação Friedrich Ebert traçou um panorama da reforma penitenciária da República Federal da Alemanha, cujo núcleo consiste em não considerar o condenado como objeto da execução penal, mas como sujeito que participa ativamente da própria emenda.

As conclusões, incluindo em si as recomendações, podem ser assim sintetizadas:

1 — Que os Governos se preocupem com a estatística prisional (e penitenciária), indispensável para quaisquer investigações nesse campo, e para qualquer programa de política penitenciária.

2 — Que os países em que os presos provisórios estejam nos mesmos estabelecimentos que os condenados, procurem providenciar a separação.

3 — Que, nos países em que a prisão preventiva é obrigatória para todos os denunciados, seja estudada a possibilidade de reduzir tanto quanto possível o número de casos de obrigatoriedade, deixando os demais casos ao critério do juiz, que a decretará quando considere isso indispensável para salvaguardar os altos interesses da Justiça.

4 — Que seja estudada a possibilidade de adoção da prisão provisória domiciliar.

5 — Que, além dos motivos que o Direito Penal moderno tem, seja este motivo da superlotação (e promiscuidade) das prisões também relevante para elevar a 18 anos a idade do início da capacidade jurídico-penal (nos países onde ela é inferior).

6 — Que, nos países onde existe o *remedium juris* do *Habeas Corpus*, seja estudada a possibilidade de adotá-lo: onde existe com restrições capazes de combater a sua eficácia, seja estudada a possibilidade de ampliá-lo.

7 — Essas conclusões e recomendações patenteiam que seria inócua, e não poderia funcionar, uma reforma penitenciária sem haver correspondente e coordenada reforma penal e processual.

8 — Não raro se nota que o Direito Penitenciário é desconhecido, e as reformas são feitas empiricamente, sem a intervenção de especialistas em Direito Penitenciário, donde resultam graves erros que comprometem as finalidades da execução penal.

9 — Outro fator capaz de comprometer as altas finalidades da execução penal (especificamente da execução das penas privativas da liberdade e das medidas de segurança detentivas) está no falso conceito que a comunidade tem dos sentenciados recolhidos a estabelecimento penal, e a sua pouca ou nenhuma participação em atividades que favoreçam a sua emenda e a sua futura reinserção no convívio social, na mesma comunidade; por isso, é recomendável que ela seja acertadamente informada e, bem assim, estimulada a colaborar.

10 — O núcleo da execução penal deve estar na visualização e tratamento do condenado como sujeito que participa ativamente da própria emenda.

2º tema — *Enunciado*: Formação do pessoal. *Relator*: Prof. Juan Carlos García Basalo (Inspetor-Geral Penitenciário, R. da Argentina).

Considerou-se que o problema do pessoal penitenciário continua crítico (isto é, em crise) na América Latina, uma vez que se nota

ainda predominância de pessoal que não tem condições psicológicas, morais e profissionais para a função que, conforme hoje se entende, é importante missão social.

Verifica-se, contudo, que países há em que têm sido feitos esforços que constituem relevante começo de melhoramento da situação.

Assim:

No México, há, no Distrito Federal, uma escola de formação de pessoal penitenciário, em cuja organização foram aproveitadas experiências de outros países como há, em algum dos Estados-membros, programas de seleção e formação de dito pessoal.

Na Colômbia, foi criada a carreira penitenciária e, em seguida, a Escola Penitenciária, cujos planos de formação se diversificam conforme as funções a que o candidato se destina; de acordo com recente regulamentação da carreira penitenciária, o candidato, tendo as condições exigidas, deve fazer o curso e, concluído ele, submeter-se a um período de estágio probatório, após o que, se aprovado, será nomeado.

No Peru, funcionou durante algum tempo uma escola para pessoal auxiliar, que foi fechada por motivos de ordem administrativa; a seguir, foram implantados cursos de capacitação que, porém, não estão satisfazendo, atribuindo-se isso ao fato de os professores serem militares e policiais.

Na Costa Rica, têm sido realizados cursos de auxiliar de criminologia, visando a estabelecer, desse modo, distinção e separação entre o pessoal de tratamento e o pessoal de vigilância.

No Brasil, dada a sua grande extensão territorial e conseqüente diversidade das Unidades Federativas, o problema apresenta peculiares dificuldades. Entretanto, assinala-se que no Estado do Rio Grande do Sul existe uma Escola Penitenciária para formação do pessoal a partir dos escalões inferiores; em outros Estados há programas de seleção e habilitação. Está em estudo no Ministério da Justiça um projeto que visa a promover reuniões, a partir dos ocupantes dos mais altos postos da Administração Penitenciária, para, com a utilização de modernas dinâmicas de grupo, estudar e discutir assuntos e problemas penitenciários; esse projeto se assenta sobre a verificação de que a motivação e compenetração resultantes dessas reuniões são particularmente propícias para que a habilitação do pessoal de escalões inferiores, obtidas em Escola ou programas já existentes ou que venham a ser criados, seja devidamente aproveitada, isto é, da melhor maneira.

Na Argentina é onde a questão do pessoal penitenciário está em melhores condições. Com efeito, lá existe a Escuela Penitenciaria de La Nación e existe a Academia Superior de Estudios Penitenciarios, destinadas à formação do pessoal conforme os diversos níveis e espe-

cializações. Existem também programas de formação e de aperfeiçoamento, destinados, quer a candidatos, quer a funcionários já em exercício; aliás, as promoções na carreira se condicionam a específicos cursos de aperfeiçoamento. Costumam realizar-se, ademais, reuniões de estudo em forma de jornadas, para grupos específicos de funcionários, conforme a função ou as atribuições (por exemplo: pastoral penitenciária, medicina penitenciária, serviço social penitenciário etc.). Além de tudo isso, cada estabelecimento tem seu próprio plano de instrução e contínuo aperfeiçoamento dos seus funcionários. E faz mais a Argentina: por um lado, envia os melhores alunos dos seus cursos de aperfeiçoamento, em viagem de estudo a outros países; por outro lado, oferece bolsas de estudo, na Escola ou na Academia, a candidatos de outros países.

Nos demais países da América Latina, ou não houve ainda iniciativa ou, tendo-a havido, malogrou sem deixar qualquer saldo positivo.

Alguns peritos revelam que, havendo os respectivos países aproveitado das bolsas oferecidas pela Argentina, acontecia que os bolsistas, regressando, ao cabo do curso, não foram aproveitados para adequadas funções penitenciárias ou, admitidos no serviço penitenciário, não puderam desenvolver atividades de acordo com a preparação que haviam recebido, porque o entendimento do pessoal de chefia era diverso. Isso, acentuaram vários peritos, vem confirmar o acerto do projeto em estudo no Ministério da Justiça do Brasil, e a validade dele para toda a América Latina, em razão de cujas condições a formação do pessoal penitenciário deve começar de cima para baixo.

Foi lembrado que essa matéria de seleção e formação do pessoal penitenciário foi proficuamente tratada na reunião de La Guaira (Venezuela), em 1968, podendo-se inferir que as preocupações com programas, cursos e escolas que se têm manifestado e concretizado em alguns países se devem, pelo menos em parte, aos trabalhos dessa reunião. Considerou-se, entretanto, que deve haver maior difusão das recomendações de La Guaira, não só nos âmbitos governamentais e dos especialistas, mas no seio da comunidade, pois só assim se poderá formar consciência da relevância dos serviços penitenciários e da necessidade de apropriada formação do pessoal.

De vez que, porém, em La Guaira se focalizou o pessoal de estabelecimentos para execução de penas privativas de liberdade (e medidas de segurança detentivas), observou-se que é preciso interpretar extensivamente aquelas recomendações, atualizando-as, assim, segundo as exigências das novas formas de pena, diversas das privativas da liberdade.

O representante da Fundação Friedrich Ebert informou que na República Federal da Alemanha, o problema do pessoal penitenciário é dos mais árduos, tanto quantitativamente como qualitativamente. Nos últimos tempos aumentou muito o número de vagas, mas é difícil pre-

enchê-las, porque o regime de trabalho é de tempo integral; às vezes, para solucionar esse problema, têm-se admitido, especialmente médicos, em regime de tempo parcial, mas isso não se tem revelado satisfatório. Os funcionários dos mais altos escalões são portadores de títulos universitários, sendo que os diretores são em geral de formação jurídica, para garantir o estado de direito; todavia, admitem-se também médicos e pedagogos (nos estabelecimentos destinados a tratamentos específicos — médico e educativo —, caso em que o subdiretor deve ter formação jurídica). Entretanto, é dada especial atenção à seleção e preparação do pessoal que tem contato direto com os presos, notando-se que na seleção costumam ser eliminados aproximadamente 50% dos candidatos, pois são descartados todos que tenham exagero ou descontrole do componente de agressividade, e se leva em conta o caráter e a educação geral, assim como se exige isenção de antecedentes penais; selecionados, devem fazer um curso (em escola) de 8 meses, com regime de internato, e, bem assim, um estágio probatório de um ano e meio em estabelecimentos penais diversos. Além das Escolas, como por exemplo a do Estado de Renânia do Norte — Westfália —, que tem oito aulas para vinte e três alunos cada uma, há um projeto para uma Academia Central. Arrematou observando que, importante como é a formação, só será alcançado o desejado êxito se ela se assentar sobre vocação dos candidatos e se escudar por dedicação exclusiva dos funcionários.

As conclusões, incluindo em si as recomendações, podem ser assim sintetizadas:

1 — Na seleção do pessoal, tão importante como a formação, deve-se levar em conta a personalidade dos candidatos e os motivos que os levaram a escolher essa função; a boa seleção facilita a formação e assegura o êxito da função.

2 — A seleção, porém, não é problema isolado; com ela concorrem e é preciso que se dê atenção a outros fatores, isto é, remuneração, estabilidade e carreira, em termos que dignifiquem a função como importante missão social.

3 — De acordo com o que já recomendaram as Nações Unidas, deve-se evitar de nomear sistematicamente militares quer da ativa quer da reserva, assim como deve ser excluído o critério político.

4 — Convém considerar a possibilidade de aproveitar, nos serviços penitenciários, egressos de prisão que, reabilitados, sejam selecionados de modo especial, e tenham adequada qualificação.

5 — Como acréscimo às recomendações de La Guaira, recomenda-se que, tendo em vista que as atuais condições históricas exigem também outras formas de pena, sem privação da liberdade, é preciso preparar pessoal destinado a tratar de condenados a penas não privativas

da liberdade, convindo que essa preparação se integre, com destaque, nos planos de desenvolvimento.

6 — Todos os países devem se preocupar com a formação do seu pessoal penitenciário, inclusive aproveitando as oportunidades de bolsas oferecidas e oferecendo eles mesmos bolsas aos seus funcionários para irem freqüentar cursos em outros países.

7 — É recomendável que o Instituto Latino-Americano, das Nações Unidas, para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, em vias de ser instalado na Costa Rica, inclua, entre as suas primeiras atividades, a assistência aos países que a solicitem, no que concerne a seleção e preparação de pessoal penitenciário, inclusive para isso fazendo funcionar cursos de diversos níveis e editando manuais de estudo.

3º tema — *Enunciado*: Cooperação regional. *Relator*: Dr. Julio Peña Núñez (perito da ONU, em Defesa Social; correspondente do Chile, com a Seção de Prevenção do Delito e de Justiça Penal, da mesma ONU).

A necessidade urgente de intensificar a cooperação regional, no campo da Defesa Social, foi unanimemente admitida. A propósito, o representante do Secretário-Geral das Nações Unidas observou que, tendo-se embora avançado no âmbito das idéias, o que está faltando é planejar estratégias práticas de ação e, bem assim, obter recursos para custear essas estratégias.

Organismos e órgãos destinados a centralizar e distribuir os esforços de cooperação, existem; sente-se, porém, necessidade de que sejam mais ativos e que, para maior eficácia, conjuguem seus esforços. Assim, a Organização dos Estados Americanos (OEA) pouco tem operado no campo da prevenção do delito, à parte as atividades do Instituto Interamericano do Menor com relação à delinquência juvenil, e raros casos de assistência técnica, como foi, por exemplo, a prestada à República Dominicana, para elaboração de um projeto de Organização e Administração do Regime Penitenciário. A mesma OEA poderia ter acordos com a ONU, quanto à Defesa Social, em moldes semelhantes ao precedente quanto à Saúde, isto é, a Organização Pan-Americana da Saúde, órgão regional da Organização Mundial da Saúde, OMS, por sua vez órgão da ONU. Assinalaram-se, como possíveis campos de ação conjugada da OEA com a ONU, os seguintes: — Planejamento da Defesa Social. — Estrutura e Organização dos Sistemas de Justiça Penal. — A defesa Social como Serviço Social integrado. — Formação de pessoal. — Produção de material educativo de Defesa Social.

Reconhecendo-se que, para isso, seria preciso que, preliminarmente, o Instituto Interamericano de Estatística, da OEA, prestasse seus serviços para se conhecer o alcance das deficiências e problemas.

Entrementes, foi citada com insistência a Resolução 1.584, L, de 1971, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a respeito

de intensificação das atividades de Defesa Social, lembrando o pedido que nela é feito ao Secretário-Geral da ONU, em vários itens, como segue:

1) Que sejam intensificados os esforços internacionais para fomentar os conhecimentos, intercambiar experiências, estabelecer políticas e utilizar a participação do público, na prevenção do delito — tudo o que inclui entendimentos com os chefes das Comissões Econômicas regionais das Nações Unidas, para que tenham maior participação nas medidas internacionais de prevenção do delito.

2) Que seja oferecida ajuda direta, inclusive assistência técnica, aos Governos que a solicitem para melhorar os serviços locais e divulgar os dados, conforme convenha.

3) Que sejam criados e ampliados os Institutos regionais de formação e investigação a respeito de prevenção do delito e tratamento dos delinquentes.

4) Que sejam estimuladas e promovidas investigações em que se fundamentem as atividades.

5) Que sejam organizados seminários, reuniões, cursos de habilitação e cursos práticos, de âmbito regional e inter-regional, com plena participação dos Governos, das Universidades e de entidades não governamentais.

6) Que as informações sejam mais divulgadas, especialmente através da *Revista Internacional de Política Criminal*.

O convidado especial Torsten Erickson observou que, se por um lado, a escassa cooperação da ONU, em todos os sentidos desejados, pode ser relacionada com o fato de os funcionários técnicos da ONU não serem abundantes e estarem sobrecarregados de trabalho, por outro lado e principalmente, o que se vê é o pouco interesse que os Governos geralmente manifestam pelas questões relacionadas com a prevenção do delito e a luta contra a delinquência.

A margem dessa observação foi lembrado que a América Latina poderia (ou deveria) aproveitar dos bons ofícios do Instituto de Investigações em matéria de Defesa Social, das Nações Unidas (UNSDRI), sediado em Roma.

Argumentou-se, porém, que, tão grande como é a necessidade de colaboração, cooperação ou intercâmbio, seja entre países, seja de países com organismos e entidades internacionais, no atendimento dela também entram questões de ordem administrativa e de ordem política. Por isso, é muito importante que se crie e desenvolva nos homens de governo, a consciência da relevância da prevenção do delito, dos novos

critérios para levá-la a cabo, e dos progressos que, com novos critérios podem ser alcançados.

A propósito da observação de Torsten Erickson e da observação e argumentação que se lhe seguiram, foi lembrada a seguinte passagem da nota do Secretário-Geral das Nações Unidas, sobre "Prevenção do Delito e Luta contra a Delinquência", apresentada no 27º período de sessões da Assembléia-Geral, em 1972: "É muito significativo que, enquanto o sistema das Nações Unidas prevê que os Ministérios de Relações Exteriores, da Saúde, do Trabalho, da Educação, e da Agricultura, se reúnam a fim de desenvolver uma política internacional nas respectivas áreas, o mesmo não acontece com os Ministérios da Justiça ou seus equivalentes. Seria oportuno dedicar atenção a este aspecto da cooperação internacional."

Indagou-se se essa situação não satisfatória se deveria realmente a desinteresse dos Governos; a discussão abrangeu exame crítico dos sistemas de informação e orientação quanto às possibilidades de assistência técnica no campo da prevenção de delito e tratamento dos delinquentes, o que conduziu a admitir que mais de um Governo deixe de solicitar assistência técnica, por falta de informação.

Afinal, foi feita a consideração de que a solução desses problemas relacionados com a cooperação, colaboração e intercâmbio em matéria de Defesa Social (prevenção do delito e tratamento dos delinquentes) seria facilitada pelo Instituto Latino-Americano, das Nações Unidas, para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, a ser instalado na Costa Rica, e ao qual os Governos de Nicarágua, Honduras, El Salvador e Panamá já deram seu amplo apoio.

As conclusões, incluindo em si as recomendações, podem ser assim sintetizadas:

1 — É recomendável que a OEA conceda alta prioridade à realização de uma conferência especializada, que ajude a fixar os critérios para dar impulso à cooperação interamericana, em matéria de Defesa Social.

2 — É relevantemente recomendável que as Nações Unidas e os Governos latino-americanos intensifiquem seus esforços para dar expressão operacional à Resolução nº 1.584, L, de 1971, do Conselho Econômico e Social das mesmas Nações Unidas, insistentemente citada no correr do estudo e discussão deste 3º tema do programa desta reunião.

3 — É especialmente recomendável, encerrando grande importância, a realização de reuniões de Ministros da Justiça, ou seus equivalentes, para intensificar os programas de Defesa Social. No que tange à América Latina, essa deveria ser uma das tarefas prioritárias do

Instituto Latino-Americano, das Nações Unidas, para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes, a ser sediado na Costa Rica.

4 — Para que os Governos possam estar mais bem informados a respeito da oportunidade de cooperação, colaboração, intercâmbio ou ajuda disponíveis, convém e é recomendável que:

4.1 — As Nações Unidas, juntamente com os Governos da região, revisem o sistema de Correspondentes Nacionais da Seção de Prevenção do Delito e de Justiça Penal, de sorte que o trabalho de ditos correspondentes seja mais eficiente, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de informações e orientação aos Governos.

4.2 — Seja também revisado o sistema de distribuição da *Revista Internacional de Política Criminal*, assim como das publicações das Nações Unidas em matéria de Defesa Social, de vez que todo esse precioso material de informação é pouco conhecido na América Latina.

5 — Em benefício da objetivação das recomendações anteriores, e tendo em vista as prementes necessidades nacionais em matéria de prevenção do delito e tratamento dos delinquentes, considerou-se que é preciso instalar sem demora e fazer funcionar o Instituto Latino-Americano, das Nações Unidas, para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes. Para isso:

5.1 — A reunião resolveu, por unanimidade, reiterar às Nações Unidas e aos Governos latino-americanos, o pedido já repetidamente formulado, isto é, nas reuniões respectivamente do Rio de Janeiro, em 1953, de La Guaira, em 1963, de Buenos Aires, em 1969, e de Brasília, em 1973, no sentido de máxima urgência e prioridade de instalação e funcionamento do referido Instituto.

5.2 — Dito Instituto está por ser instalado na Costa Rica; é mister (imprescindível), entretanto, que os Governos da região unam seus recursos nacionais do programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, de sorte que, quanto antes, ele possa efetivamente ser instalado e se iniciem as suas atividades.

4º tema — *Enunciado*: Código Penitenciário Tipo para a América Latina — bases para a sua elaboração. *Relator*: Prof. Huáscar Cajías K. (catedrático de Direito Penal e Criminologia, da Faculdade de Direito da Universidade de La Paz, Bolívia).

O estudo e a discussão dos três temas precedentes não podiam deixar de ser feitos, como foram, constituindo introdução e encaminhamento ao exame do presente tema. Com essa disposição dos trabalhos da reunião, vieram à luz situações e problemas cujo conhecimento antecede o ponto de partida das cogitações acerca de um Código Penitenciário Tipo para um grupo de países, como é o caso presente.

nitenciário tipo para um grupo de países, como é o caso presente.

Conforme se percebe das conclusões e recomendações de cada um dos três primeiros temas, algumas dessas situações podem ou devem ser modificadas, assim como alguns desses problemas podem e devem ser resolvidos antes e independentemente de um Código Penitenciário Tipo. Isso ocorre por motivos diversos. Com efeito, há situações anômalas e há problemas que, embora encontráveis em vários países, não têm o cunho de generalidade que lhes faça merecer tratamento por meio de normas próprias de um Código Tipo, devendo, antes, esse tratamento ser feito por meio de normas de cada país. Outras situações há que, embora tenham o cunho de generalidade, devem ser modificadas quanto antes, por cada país, em razão de si mesmas como, também, porque a sua modificação no sentido indicado pelas recomendações, prepara ou condiciona a observância de um futuro Código Penitenciário Tipo; *idem* quanto a alguns problemas.

Além disso, não é de excluir que, entre as recomendações concernentes a qualquer dos três primeiros temas, haja as que venham a constituir o núcleo de normas do futuro Código Penitenciário Tipo.

Entretanto, através do estudo e discussão desses temas, uma coisa ficou clara: de modo geral, os países não têm suficientes dados e informações que possibilitem síntese generalizadora de cujo confronto com os valores a serem protegidos, resultem os princípios fundamentais e as normas correspondentes. Também se sentiu uma certa insuficiência de experiência legislativa (isto é, de leis vivenciadas), que pudesse servir de fonte para elaborar um anteprojeto de Código Penitenciário Tipo — o que, porém, não é de estranhar, dadas as circunstâncias que envolvem o Direito Penitenciário, não só na América Latina, mas no mundo todo.

Assim, a reunião admitiu a necessidade de um Código Penitenciário Tipo para a América Latina, não obstante a advertência do convidado especial Torsten Erickson, de que semelhante diploma legislativo, já pelo tempo que leva para ser elaborado, tende a emperrar os melhoramentos que o progresso — tão rápido nesse campo — continuamente sugere. É que, conforme se argumentou, esse Código não há de ser mera declaração de princípios, mas um instrumento jurídico que possa servir de modelo de normas vigentes. Além disso, a experiência com o Código Penal Tipo é alentadora; realmente, esse Código tem servido de estímulo e de fonte para a reforma da legislação penal de vários países da América Latina.

Entretanto, discutiu-se a respeito da denominação do que, no temário da reunião, foi designado como Código Penitenciário Tipo. É que, argumentou-se, havendo predominado, nos últimos séculos, as penas privativas da liberdade, cumpridas em estabelecimento apropriado, a palavra *penitenciário* acabou por se identificar, ainda que erro-

neamente, com essa forma de pena e sua execução (seu cumprimento) em prisão. Ora, nos últimos decênios, outras formas de pena, não privativas da liberdade, que o condenado cumpre sem sair do seu ambiente, vêm sendo adotadas, e se preconiza que os países que ainda não as acolheram, as acolham quanto antes e o mais amplamente possível. Mantido o adjetivo *penitenciário*, para qualificar o Código, poderia gerar-se um erro de interpretação; isto é, poderia ser entendido como restritivo, abrangendo tão-somente as penas privativas da liberdade, em prisão. Foram, então, propostas outras denominações, aceitando-se, a título provisório, a de Código Tipo de Execução de Sanções.

Essas considerações são muito importantes como preliminares. Elas não são, porém, suficientes para se saber que é que o Código há de conter, qual há de ser seu esquema.

Isto é, admitiu-se que as normas do Código devam conter princípios suficientemente amplos e flexíveis para poderem ser fonte da legislação penitenciária de qualquer dos países da região; entreviu-se, porém, o perigo de essas normas resultarem demasiado genéricas, abstratas, obrigando cada país a convertê-las em normas jurídicas de sentido prático; por outro lado, argumentou-se, se não forem suficientemente genéricas, o perigo será de o Código não constituir um modelo para todos os países, dada a variedade de situações reais, o que obrigaria os países a se apartarem do Código Tipo todas as vezes que ele não correspondesse às respectivas necessidades legislativas.

Daquelas considerações e dessas argumentações, infere-se que a reunião não dispunha de dados e informações para, desde já, traçar os rumos de um anteprojeto de Código Penitenciário Tipo (ou que outra denominação venha a ter), como um ou outro dos participantes com entusiasmo pretendia. Esta foi a primeira reunião; o que veio a lume foi estudado e discutido, concluído e recomendado, é mais do que suficientemente importante para justificá-la plenamente. Haverá, deve haver, outras reuniões; cada qual, conforme os dados, informações e outros elementos de que puder dispor, haverá de dar o seu passo neste caminho aberto por esta primeira reunião, convindo, porém, que a próxima se ocupe principalmente dos problemas de conteúdo e de esquema (diversificação de partes e capítulos do mesmo Código).

Para isso tudo, e tendo em vista o verificado e concluído nos três primeiros temas, entendeu-se que eram, previamente, de mister providências de ordem prática, de caráter operacional. Como uma dessas providências, entendeu-se que deve haver em cada país uma Comissão Nacional, multidisciplinar, de que façam parte, além de juristas, psicólogos, psiquiatras, sociólogos, assistentes sociais etc., sem esquecer representantes de órgãos de planejamento do desenvolvimento, uma vez que o desenvolvimento é perturbado pelas condutas delitivas. A incumbência dessas Comissões há de ser de, cada uma no seu país,

dar impulso a medidas de ordem jurídica, promover o aperfeiçoamento dos estabelecimentos penais e reunir dados, informações e outros elementos que sirvam ou sejam úteis à tarefa de elaborar o Código Penitenciário Tipo.

Ficaria, porém, disperso e fragmentário todo o trabalho das Comissões, se não houvesse um ponto de convergência e coordenação. Para isso, foi sugerida uma Secretaria-Geral, sediada na Costa Rica, havendo-se os representantes desse país comprometido a diligenciar nesse sentido, junto ao seu Governo, inclusive no referente a verbas.

Uma vez instalada a Secretaria, ela é que se dirigirá ao Governo de cada um dos países latino-americanos, solicitando a criação de Comissão conforme consta retro.

Havendo-se considerado que se essas Comissões fossem integradas por um técnico da ONU, a sua tarefa ficaria muito facilitada, em razão da experiência do referido técnico nesse tipo de trabalho, entendeu-se que a Secretaria-Geral é que há de se dirigir à ONU, nesse sentido.

Todavia, a reunião atribuiu à mesma Secretaria-Geral a incumbência de gestões e tarefas preparatórias à instalação e funcionamento do Instituto Latino-Americano, das Nações Unidas, para Prevenção do Delito e Tratamento dos Delinquentes (ou Instituto Latino-Americano de Defesa Social, segundo venha a, definitivamente, chamar-se). A forma de relacionamento entre a Secretaria-Geral e o Instituto será resolvida e definida quando o Instituto entrar em funcionamento.

As conclusões, incluindo em si as recomendações, vão, neste caso, em tradução integral do seu texto em espanhol, ao cabo do relatório discutido e aprovado:

1 — Os peritos resolveram, por unanimidade, pedir que o lic. Jorge Arturo Montero Castro seja, em reconhecimento da sua capacidade e do interesse demonstrado até agora, nomeado chefe da Secretaria-Geral.

2 — Sugeriram que a próxima reunião se realize em Bogotá. A Secretaria, através dos canais competentes, realizará as gestões que o caso exige, perante o Governo colombiano.

3 — A data dessa reunião será determinada pela Secretaria-Geral, conforme o andamento dos trabalhos preparatórios e as opiniões emitidas pelas comissões nacionais e pelo Governo anfitrião.

4 — O temário será igualmente estabelecido pela Secretaria-Geral, à luz das sugestões feitas por esta reunião, o adiantamento dos trabalhos e o parecer das Comissões Nacionais.

O Posto e a Patente Perante o Conselho de Justificação

JOÃO BATISTA DA SILVA FAGUNDES
Assistente Militar do Superior Tribunal Militar

Ensina JEREMY BENTHAN que o Direito e a Moral podem ser comparados a dois círculos concêntricos, nos quais o pequeno círculo do Direito é envolvido pelo círculo amplo da MORAL.

“O Direito é um mínimo de Moral”, diz o consagrado mestre inglês.

O ideal seria que todas as normas de Moral fossem transformadas em normas de Direito, mas o que se verifica é que apenas algumas delas é que se transformaram em normas jurídicas, integrando o elenco de princípios consagrados no Direito Positivo.

Conclui-se, pois, que é mais fácil ferir-se a Moral do que ferir-se o Direito, já que o campo daquela é muito mais amplo.

Na vida militar, porém, as peculiaridades especiais da profissão subordinam o militar a severas sanções, tanto no campo do Direito quanto no campo da Moral.

A impunidade que se verifica em outros ramos de atividade para quem fere apenas os princípios da Moral, é inadmissível para o Oficial das Forças

Armadas que, sendo forjado e educado para o exercício do Comando, é obrigado a pautar sua conduta não só conforme a lei, mas, sobretudo, com honradez e com dignidade.

É certo que tais virtudes não devem ser apanágios do militar. Mas nele elas aparecem gizadas pela lei, pois toda a organização militar, ante o princípio atuante da solidariedade orgânica, tão bem exposto por CHRYSÓLITO DE GUSMÃO com apoio na doutrina de DURKHEIM, repousa nas virtudes do homem e do soldado, e seu pleno ajustamento ao conjunto, impondo normas de conduta rígida, funcional e moral, para resguardo da honra pessoal, do seu pundonor e do decoro da classe.

O CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO é um instituto tipicamente militar e essencialmente de natureza moral, regulado em lei especial e destinado a analisar fatos que dizem respeito à conduta do oficial, sempre que, a respeito dela, houver uma acusação concreta que, uma vez comprovada, seja capaz de gerar incompatibilidade para o exercício de sua função militar.

As corporações militares, muito antes da codificação que existe atualmente, sempre se preocuparam com a atitude moral dos seus componentes, e vários são os CONSELHOS registrados ao longo de nossa evolução.

Assim, a título de retrospecto histórico, podemos assinalar o Conselho Administrativo; Conselho Econômico; Conselho de Guerra; Conselho de Investigação; Conselho de Disciplina; Conselho de Inquirição; Conselho de Justiça etc.

Na gênese de todos esses Conselhos, está implícito o princípio de que o militar, acusado de uma atitude capaz de ferir preceitos militares, deverá ser julgado por seus próprios pares que, melhor do que ninguém, poderão aquilatar a gravidade da falta cometida.

Esse, aliás, é um dos princípios que informam toda a doutrina da autonomia da lei penal militar, e que explicam a instituição de um foro especial para os crimes de natureza militar, já que a corporação armada impõe aos seus membros um corpo de regras especiais, para a natureza da função militar.

A lei penal militar, ensina PIETRO VICO ("Diritto Penale Militare" — pág. 92), não é uma lei excepcional, mas uma lei especial que se ocupa diretamente com a incriminação de ofensas a deveres especiais e toma em consideração a qualidade da pessoa, enquanto esta se torna culpada da violação de tais deveres.

A autonomia da lei penal militar no Brasil, consagrando a dualidade da legislação penal, não é recente, e já o Regimento dos Governadores das Armas de 1º de junho de 1678 — no art. 49 — concedia privilégio de foro aos milicianos. Privilégio confirmado pelo Alvará de 21 de outubro de 1763, reiterado pelo Código Criminal de 16 de dezembro de 1830 e consagrado através dos vários textos constitucionais que o Brasil teve, a partir de 1824.

Até a República, no dizer lapidar de ESMERALDINO BANDEIRA, a legislação penal militar estava condicionada “ao alcance dos projéteis e à têmpera das baionetas”. Mas a partir dela houve um sensível esforço para codificar a legislação esparsa que existia, do que resultou o advento do nosso primeiro Código Militar, que foi o Código Penal da Armada. (Decreto nº 18, de 7 de março de 1891.)

Embora o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO não seja um processo de natureza penal, as considerações acerca do foro militar são plenamente válidas, porque antes da vigência dos Códigos, não havendo lei para tipificar os delitos militares, a lesão administrativa e a lesão penal militar confundiam-se no mesmo ato, e os diversos Conselhos faziam às vezes de uma instância criminal.

Atualmente, porém, a matéria se apresenta mais definida, e três tipos de sanção podem ser assinalados na legislação militar vigente:

- a) PENAL — através da legislação penal militar.
- b) DISCIPLINAR — através do Regulamento Disciplinar.
- c) MORAL — através da lei especial que rege o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.

Como é fácil deduzir, as três espécies de sanção citadas não constituem compartimentos estanques, dispostos em círculos que apenas se tangenciem, mas compartimentos interligados, em círculos secantes, que possuem entre si uma área em comum.

Tanto a sanção penal como a sanção disciplinar poderão também acarretar uma sanção de natureza moral.

E só quando esta se apresenta de forma concreta, através de pronunciamento do órgão competente, é que será possível falar-se em PERDA DE POSTO E DA PATENTE.

Nem a sanção de natureza penal nem a sanção de natureza disciplinar, isoladamente, poderão dar causa à perda de tal privilégio. Mas a sanção de natureza moral, mesmo isoladamente, pode conduzir àquele resultado.

O assunto, aliás, sempre mereceu especial atenção por parte do legislador brasileiro, e isso é atestado de forma eloqüente, pelos vários textos constitucionais que nos regerem, desde 1824 até os dias presentes:

- Const. 1824, art. 149
- Const. 1891, art. 74
- Const. 1934, art. 165, § 1º
- Const. 1937, art. 160, parágrafo único
- Const. 1946, art. 182, § 2º
- Const. 1967, art. 94, § 2º
- Emenda 1969, art. 93, § 2º

Conforme se verifica, todas as Constituições brasileiras, invariavelmente, exigiram um processo especial para a perda do posto e da patente, além de exigir o pronunciamento de um tribunal militar de caráter permanente, quanto à indignidade ou à incompatibilidade para o oficialato.

Mas a primeira referência concreta a tal processo aparece no Código de Organização Judiciária e Processo Militar (Decreto nº 14.450, de 30 de outubro de 1920) que substituiu o antigo Regulamento Processual Criminal Militar, expedido pelo S.T.M. em 16 de julho de 1895.

Neste Regulamento, que tantas críticas despertou em virtude de sua origem, não se cogitava de punição de caráter moral, mas tratava-se unicamente do delito militar. Segundo ele, um Conselho de Investigação "formava a culpa aos militares indiciados em crimes militares" (art. 27, § 1º) e remetia o processo ao Conselho de Guerra "para processar e julgar, em primeira instância, os militares pronunciados pelo Conselho de Investigação em crime militar" (art. 30, § 1º).

Posteriormente, o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO mereceu um capítulo inteiro do Código de Justiça Militar de 26 de fevereiro de 1926, tendo sido também objeto dos Decretos n.ºs 24.803 e 24.804, de 14-7-34, e consagrado com maiores detalhes no CJM de 1938 (art. 349, Título V).

A insistência do legislador em regular o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO no Código de Justiça Militar criou a tendência, que ainda hoje perdura, de considerá-lo como um instituto de natureza criminal.

Mas, na realidade, ele sempre foi um processo administrativo, cuja eficácia a Constituição condicionava à apreciação pelo Judiciário, do resultado colhido.

No tocante ao controle jurisdicional da administração, ensina HELY LOPES MEIRELES, o Brasil sempre adotou, desde a instauração de sua primeira República (1891), o sistema da Jurisdição única, também chamado Sistema Judiciário, ou Sistema Inglês.

Todas as constituições posteriores afastaram sempre a idéia de uma justiça administrativa coexistente com a justiça ordinária, trilhando, aliás, uma tendência manifestada pelos mais avançados estadistas do Império.

Em países como a França, nasceu e prosperou o Sistema do **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**.

Mas a orientação brasileira foi haurida no direito público norte-americano, que nos forneceu a separação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

Com essa diversificação entre **JUSTIÇA** e **ADMINISTRAÇÃO** é inconciliável o sistema do **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, porque todos os interesses, quer públicos, quer particulares, sujeitam-se, sempre, a uma única jurisdição conclusiva, que é a do Poder Judiciário.

Se o Brasil adotasse o sistema francês do Contencioso Administrativo, o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO teria plena eficácia por si mesmo, e seria suficiente para cassar o posto e a patente do oficial por ele julgado indigno ou incompatível com o oficialato.

Mas, ante o sistema administrativo que livremente adotamos, seria inconstitucional qualquer lesão ao direito individual, sem passar pelo crivo do Poder Judiciário (art. 153, § 4º — Emenda Constitucional nº 1, de 1969).

A primeira tentativa de retirar o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO do corpo do Código de Justiça Militar tivemos através do Decreto-Lei nº 2.746, de 5 de novembro de 1940, que foi baixado “atendendo à necessidade de suprir lacunas na lei vigente (CJM — 1938 — Título V) e de estabelecer critério mais uniforme nas decisões finais dos Conselhos de Justificação que a lei estabelece para oficiais do Exército e da Armada...”

Mas, embora destinado a suprir as “lacunas da lei vigente”, o Decreto-Lei nº 2.746 conservou aquela que seria atalvez a maior delas, pois não condicionou a validade do Conselho à aprovação do resultado pelo órgão competente do Poder Judiciário, o que seria feito apenas “se for reconhecida a existência de crime” (art. 14, § 2º).

E tal omissão contrariava o art. 160, parágrafo único, da Constituição então vigente (1937), segundo a qual a indignidade ou a incompatibilidade teria que ser declarada por “tribunal militar competente...”

O Decreto-Lei nº 2.746 manteve-se em vigor mesmo depois do advento da Constituição de 1946 que, mantendo a orientação da anterior Carta Constitucional, dispunha que “o oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente nos casos previstos em lei, se for declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, conforme decisão do tribunal militar de caráter permanente em tempo de paz...”

Em 1950, uma nova lei (nº 1.057-A, de 28 de janeiro de 1950) alargava a competência do CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO para aplicá-lo, também, aos militares filiados a partidos ou associações que estivessem impedidos de funcionar legalmente.

Esta lei foi a primeira que seguiu rigorosamente o preceito constitucional, e determinava, em seu art. 8º, que “será o processo remetido, dentro de três dias, ao Superior Tribunal Militar...” se o parecer do Conselho concluir pela incompatibilidade do oficial.

Nascida sob a égide da Constituição de 46, a Lei nº 1.057-A não poderia ignorar o Judiciário, pois, além do preceito referente à competência do Superior Tribunal Militar (art. 182, § 2º), constante daquela Carta Magna, ela estampava um nobre postulado cuja grandeza foi conservada incólume nas duas (67 e 69) Constituições posteriores: o de que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário toda a lesão ao direito individual...” (art. 141, § 4º).

Embora destinada especificamente aos militares envolvidos em atividades políticas, e tendo uma aplicação mais restrita que a lei anterior (Lei nº 2.746, de 5 de novembro de 1940), a Lei nº 1.057-A teve uma aprimorada elaboração, e muitos dos seus artigos inspiraram a confecção da atual lei que rege o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.

Posteriormente, no tocante à matéria, ainda tivemos a Lei nº 2.738, de 20 de fevereiro de 1956, que, sem qualquer referência à lei anterior (nº 1.057-A) e sem que a tivesse revogado expressamente, reduziu a composição do Conselho de 5 para 3 membros, e exigiu que a presidência do mesmo fosse exercida por um oficial-general (art. 3º)

Ao dispor sobre o "afastamento do oficial que se revele incompatível", a Lei nº 2.738 assemelhou-se à lei relativa ao CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, mas em nenhum dos seus 23 artigos faz qualquer referência expressa a tal Conselho, preferindo expressões novas como "incompetência revelada pelo oficial..." (art. 14) e concluindo por auto-intitular-se de "regulamento", segundo o disposto em seu artigo 22.

Por óbvias razões, diante de uma variada gama de dispositivos legais, houve sempre dúvidas quanto à correta aplicação das leis pertinentes ao CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO. E tais dúvidas perduraram até 1º de agosto de 1956, quando, ao julgar o Mandado de Segurança nº 3.334, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL decidiu pela inconstitucionalidade da reforma de um oficial, decretada por um CONSELHO constituído nos termos do Decreto-Lei nº 2.746, de 5 de novembro de 1940.

Com tal pronunciamento, o STF proclamou a necessidade de se dar ao Superior Tribunal Militar a competência para decidir em derradeira instância, dos resultados colhidos em julgamentos efetuados por um CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, sem o que haveria violação do preceito constitucional (art. 182, § 2º) que exigia o pronunciamento de um "tribunal militar de caráter permanente..." para ser possível a perda do posto e da patente.

A sentença prolatada pelo STF, sobre declarar inconstitucional a Lei nº 2.746, colocava sob essa suspeição a sua congênera Lei nº 2.738, que teve, por isso mesmo, aplicação bastante restrita.

De 1956 a 1964, o assunto ficou restrito à aplicação da Lei nº 1.057-A, já que as duas outras que regulavam a matéria ficaram timbradas de inconstitucionais, pela decisão do S.T.F.

Mas, logo após o advento da Revolução de 64, cuidou-se diligentemente da elaboração de uma nova estrutura jurídica do País, e desse cuidado, altamente louvável, nasceu a Lei nº 5.300, de 29 de junho de 1967, definindo expressamente o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, como um órgão "destinado a julgar, através de processo especial, da incapacidade moral ou profissional do oficial para o serviço ativo, criando-lhe, ao mesmo tempo, condições para se justificar" (art. 1º da Lei nº 5.300).

As visíveis lacunas existentes nas leis anteriores foram todas supridas e revogou-se expressamente (art. 22) toda a legislação alusiva à matéria.

Deu-se ao STM a competência exclusiva para determinar a perda do posto e da patente do oficial por ele declarado indigno ou incompatível com o oficialato (art. 16).

E aparecia pela vez primeira na lei ordinária a expressão “indigno para o oficialato”, já consagrada nos diversos textos constitucionais, e não empregadas nas leis anteriores pertinentes ao CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.

A Lei nº 5.300, com sua primorosa redação, vigorou plenamente sob a vigência da Constituição de 1967 até outubro de 1969, quando a Emenda Constitucional nº 1 introduziu sensíveis modificações no texto constitucional então vigente.

Dentre as principais inovações, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, excluiu expressamente do conceito de Forças Armadas (art. 90) as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros, ambos anteriormente situados pela Lei nº 5.300 (art. 17), como sujeitos à sanção moral do CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.

A mesma emenda constitucional estabelecia, em seu art. 144, item IV, § 1º, letra d, o foro competente para julgar os componentes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, ao tempo em que definia, como segunda instância, “o próprio Tribunal de Justiça” dos Estados e do Distrito Federal.

Anteriormente, em harmonia com tal doutrina, já o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, reorganizava as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros para todo o Brasil, ao mesmo tempo em que definia o regime jurídico ao qual se subordinavam aqueles organismos. Pertinente ao assunto, ainda teríamos, logo após a Emenda Constitucional nº 1, o advento do Estatuto dos Militares (Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971) regulando, entre outros pontos, a maneira como se efetuaría a reforma do oficial, “em consequência de CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO a que foi submetido” (art. 110, item V).

Impunha-se, portanto, uma nova alteração na lei do CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO (Lei nº 5.300) que se apresentava em desacordo com a Constituição vigente e fazia referência expressa à Lei de Inatividade, já revogada pelo Estatuto dos Militares (Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971).

Com tais fundamentos, nasceu a atual Lei nº 5.836, de 5 de dezembro de 1972, que regulou novamente a matéria e ajustou-se ao restante da legislação brasileira.

A redação da Lei nº 5.836 não foi de molde a produzir sensíveis mudanças com sua aplicação, notando-se, apenas, no tocante à sua des-

tinção (art. 1º) “a julgar da incapacidade do oficial das Forças Armadas...” em vez de “julgar da incapacidade moral ou profissional do oficial para o serviço ativo...”, como dizia a antiga Lei nº 5.300.

Com tal redação, ficou inequívoca a exclusão do oficial da Polícia Militar e dos Corpos de Bombeiros que, por serem “forças auxiliares, reserva do Exército” (art. 1º do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969), só quando convocadas, é que estariam sujeitas ao regime jurídico das Forças Armadas.

Com a Lei nº 5.836, atualmente em vigor, alguns dispositivos da Lei nº 5.300 foram aprimorados, resultando daí uma lei perfeita na forma e na redação, apresentando alguns contornos indefinidos apenas quanto à aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Penal Militar, prevista em seu artigo 17.

Ela consolidou toda a doutrina pertinente à matéria, definindo em seu art. 2º, detalhadamente, todos os casos de instituição do CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, ao tempo em que ampliou a competência da autoridade militar para submeter, *ex officio*, ao Conselho o oficial das Forças Armadas.

Da análise da vigente Lei nº 5.836, verifica-se que ela opera independente de qualquer processo criminal ou sentença condenatória, nas QUATRO hipóteses enumeradas nos itens I, II, III e V do artigo 2º. Em casos tais, a lei é tipicamente uma lei substantiva que estabelece um processo especial para apreciar fatos que, por sua natureza, sejam capazes de comprometer a atividade profissional do oficial das Forças Armadas.

Mas a lei opera como complemento a uma sentença condenatória, no caso assinalado pelo item IV do referido artigo 2º:

“É submetido a CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO o oficial das Forças Armadas

IV — condenado por crime de natureza dolosa não previsto na legislação especial concernente à Segurança do Estado, EM TRIBUNAL CIVIL OU MILITAR, a pena restritiva de liberdade individual até 2 (dois) anos, tão logo transite em julgado a sentença.”

O dispositivo legal enfocado, ao possibilitar a declaração da indignidade ou da incompatibilidade para o oficialato, mediante a realização de um CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, após uma sentença condenatória inferior a DOIS ANOS, e independente do foro de origem, assemelha-se em seus efeitos à pena acessória prevista nos artigos 100 e 101 do Código Penal Militar, onde se relacionam os diversos tipos de delitos que também podem dar margem àquela declaração, ensejando a perda do posto e da patente, independente do montante da pena aplicada.

A diferença entre a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato, previstas nos artigos 100 e 101 do Código Penal Militar e a indignidade

ou incompatibilidade declaradas com fulcro na Lei nº 5.836 (art. 16) é puramente de ordem processual.

Naquela, devido ao caráter infamante da condenação, a própria autoridade judiciária promove a aplicação da pena acessória pelo órgão competente (STM), que poderá declarar ou não a incompatibilidade ou a indignidade para o oficialato, independente de CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO.

Nesta, é a autoridade administrativa que, tomando conhecimento da existência de uma sentença condenatória inferior a dois anos, determina **ex officio** a instauração de um CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO para apreciar se tal condenação advém de um ato capaz de tornar o oficial indigno ou incompatível com o oficialato.

Embora ambos se destinem à aplicação complementar em sentenças condenatórias inferiores a DOIS ANOS, os diplomas legais citados não são conflitantes nem são convergentes, pois, se destinam a crimes de naturezas diversas. Por isso mesmo, o legislador os colocou em mãos de autoridades também de naturezas diversas: uma JUDICIÁRIA e outra EXECUTIVA.

Convém, ainda, salientar que, depois do advento da Emenda Constitucional de 69 e diante do disposto em seu art. 93, § 2º, os arts. 100 e 101 do Código Penal Militar tornaram-se inteiramente inaplicáveis pelo Juiz de 1ª instância, já que a vontade do legislador constituinte — logo depois do Código Penal Militar — estabeleceu a competência do “Tribunal Militar de caráter permanente...” para declarar a incompatibilidade ou a indignidade para o oficialato com a conseqüente perda do posto e da patente.

Aparentemente, a Constituição gravou de inconstitucional os artigos 100 e 101 do Código Penal Militar.

Mas tal inconstitucionalidade não se verificará, se atentarmos para o fato de que a lei penal substantiva (CPM) não se destina a fixar competência, mas, apenas, a estabelecer os preceitos primários incriminadores, que dão tipicidade ao delito, e os preceitos secundários sancionadores, que estabelecem a pena a ser aplicada a cada crime.

É a lei adjetiva que fixa a competência de cada autoridade para promover a aplicação da lei substantiva.

E, no caso dos artigos 100 e 101 do Código Penal Militar, a competência foi ditada pela Constituição que lhe seguiu, a qual deu “ao Tribunal Militar de caráter permanente” condições legais para declarar o oficial indigno ou incompatível, nos casos ali assinalados, “qualquer que seja a pena”.

Embora escape à aplicação da lei que rege o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, objeto deste trabalho, é oportuno inserir, no presente estudo, algumas considerações sobre a indignidade ou a incompatibilidade para o oficialato, que advém de uma sentença condenatória por tempo SUPERIOR A DOIS ANOS, prolatada por tribunal civil ou militar.

Até a Constituição de 67, uma sentença condenatória irrecorrível, restritiva de liberdade individual por mais de dois anos, determinava, automaticamente, a perda do posto e da patente (art. 94, § 2º).

Mas, após o advento da Emenda Constitucional de 1969, nem a mais rigorosa sentença condenatória poderá determinar a perda de tais prerrogativas, pois, é da competência exclusiva do Superior Tribunal Militar o julgamento da incompatibilidade ou da indignidade para o oficialato (art. 93, § 2º).

No tocante às sentenças condenatórias oriundas da Justiça Militar, a própria autoridade judiciária encaminhará o resultado à superior instância para as providências cabíveis.

Mas, no tocante às sentenças oriundas da Justiça Comum, a processualística é mais complexa: a autoridade judiciária civil encaminhará cópia da sentença ao Ministro da pasta à qual pertence o oficial condenado, que submeterá a mesma à apreciação e julgamento do Superior Tribunal Militar, por intermédio do Procurador-Geral da Justiça Militar (art. 55, item II, da Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951).

Alguns estudiosos do assunto têm entendido que, nas sentenças condenatórias acima de DOIS ANOS, o papel do STM seria meramente declaratório da indignidade ou da incompatibilidade para o oficialato, em vista do que preceitua o art. 99 do Código Penal Militar.

Mas a verdade é que a Constituição vigente (art. 93, § 3º) dá competência ao STM para JULGAR "o militar condenado por tribunal civil ou militar a pena restritiva da liberdade individual superior a dois anos...".

Daí ser o nosso "Tribunal Militar de caráter permanente" competente para apreciar o mérito da sentença condenatória oriunda de um tribunal civil, naquilo que disser respeito à indignidade ou à incompatibilidade para com o oficialato.

Ao aplicar tal sentença condenatória superior a DOIS ANOS, o STM agirá da mesma forma como age, nos casos dos crimes enumerados nos artigos 100 e 101 do Código Penal Militar.

Em todas as hipóteses assinaladas, o oficial condenado FICA SUJEITO a ser declarado indigno ou incompatível para com o oficialato. Mas tal declaração é uma faculdade jurídica que a lei concede à Suprema Corte da Justiça Militar, sem qualquer obrigatoriedade quanto à sua aplicação.

Ad argumentandum, poder-se-ia admitir o retorno ao serviço ativo, após o cumprimento da pena, de um oficial condenado a dez anos de reclusão.

Para tanto, bastaria que o mesmo não fosse declarado indigno nem incompatível para o oficialato, em pronunciamento feito pelo STM após apreciação da sentença condenatória.

Sendo o posto e a patente uma honraria conferida ao oficial no momento em que ele recebe a sua CARTA-PATENTE, o legislador preferiu

salvaguardá-la do risco de uma sentença criminal, nem sempre decorrente de um ato indigno capaz de macular “a honra pessoal, o pundonor militar ou o decore da classe”.

Daf porque, ao prever no Código Penal Militar a imposição da pena acessória, o legislador ressalvou a perda do posto e da patente dentre aquelas que, obrigatoriamente, deveriam constar da sentença (art. 107 — CPM).

O limite de DOIS ANOS, antes considerado como marco fundamental para a permanência ou não do oficial no serviço ativo, atualmente não tem aquela relevância, pois a diferença que a lei estabelece, entre uma condenação acima ou abaixo daquele limite, é puramente de ordem processual, para efeito de perda do posto e da patente.

Salvo nos casos enumerados nos artigos 100 e 101 do Código Penal Militar, a lei exige a instauração de um CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO sempre que o oficial for condenado a pena restritiva da liberdade individual por espaço de tempo inferior a DOIS ANOS.

Para condenação ACIMA DE DOIS ANOS oriundas de tribunal civil, o Ministro Militar da pasta à qual pertence o oficial condenado, submete a sentença condenatória à apreciação e ao julgamento do Superior Tribunal Militar (art. 93, § 3º, da Constituição) por intermédio do Procurador-Geral da Justiça Militar.

Mas a jurisprudência, essencialmente dinâmica em oposição à estática da lei, vem consagrando, em reiterados pronunciamentos, que o oficial condenado à pena privativa da liberdade individual por espaço de tempo superior a DOIS ANOS, é incompatível com o oficialato, embora nem sempre o seja indigno.

Com tal entendimento, o Superior Tribunal Militar, ao cumprir o seu relevante papel na confecção da Justiça, não só observa o mandamento constitucional (art. 93, § 3º) como aplica fielmente o Código Penal Militar (art. 99 — CPM) e mantém incólume o princípio da isonomia (art. 68, II — Código Penal), segundo o qual todos são iguais perante a lei (art. 153, § 1º, da Constituição Federal).

Finalmente, cumpre destacar que, da medida punitiva imposta pelo STM ao oficial das Forças Armadas, com fundamento em CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, independente de prévia sentença condenatória, não cabe qualquer tipo de recurso, pois, devido à natureza jurídica de tal conselho, o mesmo não encontra adequação aos dispositivos do CPPM que regulam os diversos remédios legais capazes de provocar a modificação da sentença.

Embora o Estatuto dos Militares (Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971) admita que “o oficial declarado indigno ... poderá readquirir a situação militar por outra sentença...” (art. 123, parágrafo único) é indubitado que tal dispositivo refere-se somente aos casos em que o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO deriva de uma sentença condenatória prévia.

a qual, submetida a uma REVISÃO CRIMINAL, poderá acarretar um retorno ao *statu quo ante*.

Não sendo o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO um instituto de natureza criminal, não se pode falar em aplicar a ele os recursos que a lei criou para ensejar revisão em um processo criminal.

É, igualmente, descabido pensar-se em MANDADO DE SEGURANÇA, pois este é um remédio constitucional previsto para "proteger direito líquido e certo..." atingido por "ilegalidade ou abuso de poder..." (art. 153, § 21, da Constituição).

Com os mesmos argumentos, fulmina-se o RECURSO EXTRAORDINÁRIO, igualmente previsto na Constituição (art. 119, III, da Constituição) destinado a dirimir conflitos de interpretação de natureza constitucional, bem como a uniformizar jurisprudência a respeito da aplicação da lei federal. E nenhum outro órgão tem competência para aplicar a lei pertinente ao CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO, senão o próprio Superior Tribunal Militar.

É, pois, inequívoco que não há recurso algum a ser interposto contra a decisão do STM, que declare o oficial indigno ou incompatível com o oficialato, após a realização de um CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO revestido de todas as formalidades legais.

Devido ao caráter *sui generis* do CONSELHO, o S.T.M. opera, em casos tais, como se fora um tribunal administrativo, pronunciando-se quanto a um fato atentatório à moral, e não quanto a um fato delituoso, razão por que não aplica PENA concreta, mas somente uma DECLARAÇÃO.

Além disso, não se trata de um processo de competência originária do STM, mas de um procedimento administrativo que FINDA no órgão Judiciário por um imperativo constitucional (art. 93, § 2º, da Constituição), depois de transitar pela esfera administrativa onde já se exauriram os argumentos admitidos em lei.

Dáí porque, nem a Constituição (art. 129, § 2º) nem a lei ordinária (art. 40, IX, da Lei de Organização Judiciária Militar) previram-no como um processo de competência originária do Superior Tribunal, preferindo situar essa Egrégia Corte como ponto final, dando-lhe competência para julgar em "instância única os processos oriundos de CONSELHOS DE JUSTIFICAÇÃO a ele remetidos por Ministro Militar" (art. 14 da Lei nº 5.836).

Sendo o CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO um instituto tipicamente militar, para julgar lesão de natureza moral causada à profissão militar, ninguém melhor equipado para dar a última palavra, do que a Suprema Corte da Justiça Militar, pois, nela têm assento homens de "notório e comprovado saber jurídico..." (art. 128, § 1º, a e b, da Constituição) e Chefes Militares das três armas, cuja larga vivência nas hostes castrenses assegura-lhes sobejas condições *jure et facto* para decidir a respeito de quem tenha ou não condições morais de permanecer como Oficial das Forças Armadas.

A confissão de dívida por instrumento particular como título executivo no Código de Processo Civil

ARNOLDO WALD

Advogado.

Professor catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara.

1. O antigo Código de Processo Civil assegurava a ação executiva aos credores por dívida líquida e certa, provada por instrumento público, ou por escrito particular, assinado pelo devedor e subscrito por duas testemunhas (art. 298, nº XII).

Em 21 de outubro de 1969, foi baixado o Decreto-Lei nº 1.042, cujo art. 1º, § 10, dispõe que:

“As confissões de dívida entre particulares somente darão oportunidade à execução da dívida que representarem quando feitas por instrumento público.”

O Código de Processo Civil vigente, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11-1-1973, com alterações contidas na Lei nº 5.925, de 1º-10-1973, considera no seu art. 585 que constitui título executivo extrajudicial:

"O documento público ou o **particular** assinado pelo devedor e subscrito por duas testemunhas, do qual conste a obrigação de pagar quantia determinada, ou de entregar coisa fungível."

2. Impõe-se, pois, examinar se, diante do texto do novo Código, continua ou não em vigor o disposto no diploma de 1969 e qual a situação atual do documento particular, na sistemática processual, para fins de ser intentada ação com base em suas cláusulas.

3. Não há dúvida quanto à incompatibilidade entre as disposições do Decreto-Lei nº 1.042 e as do novo Código referentes à matéria, de modo que a conclusão lógica que decorre da simples comparação entre ambos os diplomas é no sentido de ter sido revogado o § 10 do art. 1º do decreto-lei pelo art. 585, II, do Código de Processo Civil. Tal entendimento deflui da aplicação do ar. 2º, § 1º, da Lei de Introdução, de acordo com a qual:

"A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."

No caso, tanto existe a incompatibilidade entre os dois textos como ainda ocorre que o novo Código regulou inteiramente a matéria no tocante ao tipo de procedimento utilizável, enumerando e definindo todos os casos de títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer ressalva ou remissão a outro texto, não resguardando a vigência de eventuais disposições complementares sobre o assunto.

4. Poder-se-ia alegar que o Decreto-Lei nº 1.042 constitui direito especial em relação ao Código de Processo, que tem o caráter de norma geral. Tal argumento, que seria válido quanto a outras disposições do decreto-lei, não se justifica no tocante ao § 10 do art. 1º que contém um comando da mesma generalidade que a regra do Código de Processo Civil. Efetivamente, enquanto o decreto-lei só admite a execução baseada em documento público, o Código estende tais efeitos aos instrumentos particulares. Podemos, pois, afirmar que ambos os textos têm de fato o mesmo grau de generalidade.

5. Mesmo admitindo que o decreto-lei se apresentasse, na matéria, com caráter de norma especial, ainda assim, entenderíamos que o mesmo estaria revogado pelo Código, *ex vi* do disposto no § 2º do art. 2º da Lei de Introdução, que determina:

"A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior."

A hipótese prevista na Lei de Introdução é a de disposição especial que não se modifica pela norma geral posterior, que fixa novas regras “a par das já existentes”, ou seja, respeitando as disposições contidas na legislação anterior. Ora, não é o que ocorre no caso. De fato, as normas de ambos os diplomas não podem subsistir simultaneamente no que se refere à atribuição da qualidade de título executivo extrajudicial ao instrumento particular de confissão de dívida assinado pelo devedor e subscrito por duas testemunhas. Assim sendo, ou a confissão de dívida, em tal hipótese, enseja a execução ou não a permite. Não há como conciliar as disposições de ambos os diplomas na matéria, para que possam ser aplicados, ao mesmo tempo, sem conflito entre as suas respectivas determinações.

6. Concluimos, pois, no sentido de estar revogado o § 10 do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.042 pelo disposto no novo Código de Processo Civil. Mas, como a outro resultado também se poderia chegar, resta analisar qual o sentido que se deve atribuir ao disposto no decreto-lei, que não tem merecido, no tocante à confissão de dívida, a análise da jurisprudência, nem a apreciação da doutrina. Enquanto o problema das notas promissórias não registradas tem sido discutido freqüentemente nos tribunais, ensejando lições fecundas e uma bibliografia que não é desprezível, a interpretação do § 10 do art. 1º do decreto-lei não mereceu ser focalizada, embora não se possa denegar a sua importância, especialmente se se entender que ele continua em vigor, não obstante as disposições divergentes do atual Código de Processo Civil. A exegese da mencionada determinação legal se impõe tanto mais que a sua redação não foi das mais felizes por não se apresentar com a necessária clareza.

7. Efetivamente, ao se referir à confissão de dívida, não esclareceu o legislador qual o tipo de instrumento para o qual pretendia exigir a forma pública. Normalmente, todo contrato pode ensejar uma confissão de dívida e o texto legal não se deu o trabalho de caracterizar quais as operações que deviam atender às suas determinações. Por outro lado, refere-se o mencionado parágrafo à confissão de dívida **entre particulares**, sem definir o que entende por “particulares”, expressão que não tem conceito jurídico inequívoco.

8. A boa compreensão das disposições do Decreto-Lei nº 1.042 não prescinde de um exame das circunstâncias em que o mesmo foi elaborado, sendo necessário atender tanto à **occasio legis**, como à **mens legis**, mediante uma apreciação das condições de elaboração do texto e da

finalidade almejada pelo legislador naquele momento. Preliminarmente, é preciso lembrar que o mencionado decreto-lei surgiu por ocasião do famoso caso Mannesmann, visando, como esclarece o seu título, dispor "sobre a resolução de situações fiscais" e dar outras providências. Assim sendo, referiu-se, inicialmente, aos títulos de crédito que não tivessem sido contabilizados pelos seus devedores, escapando assim ao controle das autoridades fazendárias. De fato, o art. 1º, **caput** do decreto-lei, que comanda as disposições dos parágrafos do mesmo artigo e condiciona, pois, o acima aludido § 10, se inicia com os seguintes termos:

"Art. 1º — As pessoas jurídicas que não tenham contabilizado títulos de crédito de sua responsabilidade poderão fazê-lo..."

9. A finalidade básica do diploma consistiu, pois, em combater o mercado paralelo, seja de pessoas jurídicas, seja de pessoas físicas. Não pretendeu, ao contrário, o decreto-lei, em nenhuma das suas regras, estabelecer nova regulamentação para as legítimas transações comerciais devidamente contabilizadas pelos devedores e credores. Trata-se, pois, de uma norma de repressão às operações irregulares, que não estavam devidamente contabilizadas ou nas quais as pessoas físicas pretendiam obter lucros exagerados realizando verdadeiras operações de agiotagem ou fraudando o Fisco.

Examinando, assim, o espírito da lei e sua finalidade, verificamos que o legislador estabeleceu, no Decreto-Lei nº 1.042, regras especiais para as operações do chamado "mercado paralelo", caracterizado pela emissão de títulos por determinadas empresas, sem o necessário aceite de instituição financeira, em violação da lei vigente. Tal operação também poderia ser realizada mediante simples confissão de dívida, que viria substituir o título ao portador, infringindo as normas da legislação fiscal e as constantes da regulamentação do mercado de capitais.

10. A interpretação que estamos dando ao Decreto-Lei nº 1.042 também deflui do disposto no Decreto-Lei nº 427, de 22-1-1969, que lhe antecedeu e ao qual se refere (art. 15, § 11, do Decreto-Lei nº 1.042), formando ambos os diplomas as bases de uma legislação específica para os casos do mercado paralelo. Ora, o Decreto-Lei nº 427, no seu art. 2º, excluiu do Registro no Ministério da Fazenda, **ipsis verbis**:

"1 — os títulos emitidos ou sacados diretamente em favor do estabelecimento de crédito ou com este negociados ...;

II — os títulos sacados . . . e, garantia de legítima transação de compra e venda de bens e serviços, comprováveis pelo registro na contabilidade da empresa, ou os amparados por contratos . . .”

Conclui-se, pois, que as operações entre comerciantes, em geral, e, em particular, entre instituições financeiras, assim como as realizadas entre comerciantes e instituições financeiras, não estão sujeitas ao registro no Ministério da Fazenda, nem tampouco estão excluídas do sistema de excoercedade tanto os títulos de crédito decorrentes da operação como os contratos que a estruturaram, independentemente de ter sido utilizado o instrumento particular. A finalidade da determinação que exigiu o documento público ou o registro é a possibilidade, para as autoridades, de *conhecerem a existência da operação, excluindo-se qualquer requisito de publicidade complementar*, quando existe uma legítima transação comercial, financeira ou imobiliária, que, pela sua própria natureza, se encontra devidamente documentada na escrituração das empresas ou no registro de imóveis.

11. Acresce que também a interpretação literal do texto do § 10 do art. 1º do Decreto-Lei nº 1.042 nos leva à mesma conclusão. De fato, tendo o legislador, no **caput** do artigo e nos parágrafos anteriores, aludido à posição das pessoas jurídicas, quando se referiu, no § 10, aos particulares, entendeu fixar uma norma para as pessoas físicas, ou seja, para os não-comerciantes, que não podem contabilizar as confissões de dívida, nem têm como escriturá-las, para qualquer eventual fiscalização das autoridades. Em tal hipótese, em vez de registrar a confissão de dívida no Ministério da Fazenda, como seria o caso para os títulos de crédito, exigiu o decreto-lei que o instrumento fosse público, a fim de permitir a sua fiscalização nos livros próprios do tabelionato. A palavra particular, empregada pelo legislador, significou, pois, no texto, pessoa física não comerciante, em oposição às empresas (pessoas jurídicas) das quais tratavam os parágrafos anteriores, entendendo-se como empresa tanto a sociedade comercial como o indivíduo comerciante com firma individual. Essa é, ao que nos parece, a melhor interpretação, pois, evidentemente, o legislador não pretendeu definir o particular em oposição ao público, ou seja, às entidades governamentais, às quais de certo não aludiu. Por outro lado, a palavra “particular” não tem um conceito jurídico definido, parecendo lógico que a vontade do legislador fosse abranger, no referido dispositivo legal, a pessoa física não comerciante sobre a qual não incidiam as demais normas contidas no decreto-lei.

12. Examinando, ainda, as demais disposições do referido diploma legal, concluímos que a confissão de dívida, que exige o instrumento público, é tão-somente aquela de caráter abstrato, sem causa ostensiva, e que, por este motivo, se equipara, em certo sentido, ao título de crédito.

13. Tratando da matéria em recente despacho, teve o ensejo o Dr. Juiz Richard Paul Neto, titular da 2ª Vara Cível da Justiça do Estado da Guanabara, de tecer as seguintes considerações, que são de incontestável procedência:

“... torna-se evidente que, ao falar em confissão de dívida, não quis o legislador aludir a toda e qualquer confissão de dívida no sentido literal do termo, ou seja, a todo e qualquer ato por via do qual alguém confessa uma dívida. Em outras palavras, não foi a intenção do legislador fulminar de inexigível indistintamente todos os atos por instrumento particular em que alguém reconhece uma obrigação, vale dizer uma dívida, pois com isso estaria afastando praticamente a possibilidade de celebração de contratos por instrumento particular. Note-se, por exemplo, que o contrato de locação encerra uma confissão de dívida por aluguéis.

O que visou o dispositivo ora em exame foi, à plena evidência, a confissão de dívida pura e simples, abstrata e livre de condição, equiparável, portanto, à nota promissória, que representa uma promessa abstrata e incondicional de pagamento.”

14. Verificamos, pois, que tanto a interpretação literal, como a referência aos contratos feitos por particulares, quanto a interpretação lógica e histórica, que explica o texto legal como meio de combater o mercado paralelo e vedar as operações não contabilizadas ou não registradas, e a analógica — aplicação do art. 2 do Decreto-Lei nº 427 —, nos levam à conclusão de ser inaplicável o art. 1º, § 10, do Decreto-Lei nº 1.042 a todas as legítimas transações realizadas entre pessoas jurídicas e por elas contabilizadas, na forma da lei, e às operações entre pessoas físicas que tenham causa válida.

15. Em conclusão, podemos afirmar que devemos considerar o art. 1º, § 10, do Decreto-Lei nº 1.042, de 21-10-1969, revogado pelo Código de Processo Civil, que no seu art. 585 regulamentou da matéria, exhaustivamente, em sentido diferente e incompatível com a legislação anterior. A admitirmos que está ainda em vigor o mencionado texto, só deveríamos aplicá-lo às operações realizadas entre pessoas físicas que não tivessem justa causa, constituindo promessas abstratas de pagamento.

Proteção dos Direitos do Homem Diante da Organização Judiciária

ROBERTO ROSAS

O fato de a Constituição asseverar que a lei não poderá excluir da apreciação judicial qualquer lesão de direito individual faz pressupor o aparelhamento do Poder Judiciário para atender aos ditames da Carta Magna. Assim, devemos partir desse direito individual, para perguntarmos se o **desideratum** é atingido no Brasil. "Eviden-

temente não" — declarou recentemente o insigne Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Eloy da Rocha, ao apelar para o primeiro mandatário nacional, invocando a colaboração do Poder Executivo para remediar o caos judiciário.

Atentando para o fato, a complexidade emerge, porque a solução não está no aumento puro e simples dos quadros da Magistratura brasileira que, num esforço ingente, procura minorar essa problemática, nem em soluções restritas. Devemos partir do ordenamento processual, hábil instrumento ao bom serviço da Justiça, para atender às questões mais comezinhas ou intrincadas com pronto expediente a fim de salvaguardar o direito individual. Afora isso, será mera elocubração de doutrinadores bizantinos e irrealistas, apartados da temática diuturna da vida forense. Esta é o hospital onde os clientes, munidos do disposto no art. 153, § 4.º, da Constituição Federal, procuram os remédios rápidos e miraculosos ao pronto atendimento dos seus reclamos. Panacéias bem preparadas, mas ineficazes, não atendem aos interesses particulares e públicos. Por isso, o ordenamento processual brasileiro, respeitando o que há de mais puro e culto na seara alienígena jurídica, deve desgarrar-se dessas pretensões e descer à problemática nacional, sempre pensando que o Brasil é um continente, uma federação, e não uma república unitária, de tráfego rápido e delicioso, tal a exigüidade de território e distâncias. Daí se infere a necessidade de atender às peculiaridades locais. Não podemos ter um Código Processual único. A mesma regra mínima para o Acre e para São Paulo. A mesma regra para solver a minúscula questão no território de Rondônia e a grande demanda em São Paulo. Não há detração, porém, evidência de uma realidade palpável, desde a renda *per capita*, o número populacional, a população relativa, o produto bruto regional etc.

O Brasil deve pensar no Código Processual único, simplesmente para fixar as grandes diretrizes nacionais, porém, deixar à lei local as normas de interesse local (prazos etc.). Daí, partimos para pulverizar as questões locais dentro da realidade ecológica e não pelo pedantismo de uma solução única. Volvamos ao sempre lembrado dito ruiano: "a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente os desiguais".

Na Justiça Federal, restabelecida em 1966, o mesmo problema ocorre, porquanto os interesses da União Federal, autarquias federais e empresas públicas federais são acautelados perante a Justiça Federal. Assim, a massa de feitos dessa natureza impede a boa solução dos conflitos de interesses, máxime porque a dúvida quanto ao recurso impõe ao Procurador o dever de sempre recorrer, ocasionando a grande pletera recursal.

Dentro da tese inicial, não basta o simples aumento do número de magistrados, nem a criação de outros tribunais, indiscriminadamente. Há necessidade de desafogar o Tribunal Federal de Recursos, livrando-o da grande massa de feitos de várias espécies,

que impõe ao Ministro do Tribunal Federal de Recursos um conhecimento enciclopédico, impossível de ser atendido no mundo atual da especialização.⁽¹⁾ Esse descongestionamento dar-se-á com a criação do Tribunal de Alçada Federal, a ser sediada em Brasília, com 10 juizes, oriundos da magistratura federal, da advocacia e do Ministério Público. À semelhança dos Tribunais de Alçada estaduais, evitar-se-á a enorme entrada de feitos no TFR, livrando-o dos recursos trabalhistas, recursos de nacionalidade, execução fiscal até 60 vezes o maior salário-mínimo e as apelações cíveis de valor até 60 vezes o maior salário-mínimo. Nestas duas circunstâncias, evita-se o recurso extraordinário em razão do valor da causa, como ocorre em relação aos Tribunais de Alçada estaduais.⁽²⁾

No ápice do Poder Judiciário brasileiro, a Egrégia Corte tem se desvelado, ao longo dos anos, no desembaraço das suas questões, sem prejudicar a qualidade e a boa justiça. Mas não podemos deixar de reconhecer que o Supremo Tribunal Federal sofre do agravamento conjuntural do Poder Judiciário. Não há propriamente crise do Supremo Tribunal, porém crise do sistema que atinge parte do seu sistema.⁽³⁾

Basta olharmos as estatísticas apontadas pelos eminentes Chefes do Poder Judiciário em seus relatórios anuais:

	Processos distribuídos	Processos julgados
1968	8.778	9.099
1969	10.308	9.984
1970	6.716	6.486
1971	6.006	6.407
1972	6.692	6.523

Assim, cotejando processos distribuídos com processos julgados, concluímos que, nos últimos anos, a Corte tem mantido o equilíbrio, praticamente encerrando o ano sem resíduo. Evidencia-se a desnecessidade do aumento do número de Ministros.

(1) MARIO PESSOA — O Poder Judiciário perante o desenvolvimento brasileiro — Correio Braziliense de 27-10-74, item VI: O Ministro Décio Miranda defende a especialização das Turmas do T.F.R., para maior uniformidade de julgamento.

(2) O Dr. Seabra Fagundes sustenta a criação de três Tribunais Federais de Recursos. Essa tese também é adotada pelo Ministro Armando Rolenberg. A idéia do Tribunal de Alçada Federal é defendida pelo Ministro José Néri da Silveira. O Tribunal de Justiça de São Paulo egeriu a criação de Tribunais de Alçada Federais nos Estados de maior movimento forense.

(3) CARLOS MEDEIROS SILVA — "O Poder Judiciário na Conjuntura Política Nacional" — Carta Mensal da C.N.C. n.º 224. Refere-se especialmente à situação do S.T.F. e da amplitude que se dá ao cabimento de Recurso Extraordinário.

Apesar do ingente esforço dos eminentes componentes da Corte, urge limitar a grande massa de recursos extraordinários, exigindo-se primazia ao exame dos recursos das decisões contrárias à Constituição e à lei federal, excluindo-se a divergência jurisprudencial. Dir-se-á da necessidade unificadora da jurisprudência, que, no entanto, deve ser atendida nos tribunais locais, de acordo com as normas estabelecidas no novo Código de Processo Civil. Não há tanta violência à divergência, na interpretação do direito federal, parquanto aproximadamente 90% dos recursos extraordinários não são conhecidos preliminarmente. Logo, se deduz, e a prática judiciária indica, que essa divergência não é deletéria à unidade do direito federal.

Na Justiça do Trabalho, onde as reivindicações atingem até à sobrevivência do indivíduo, ávido pelo alimento diário, também observa-se o congestionamento e a impossibilidade de atender-se condignamente às reclamações trabalhistas.

A esdrúxula e anacrônica presença dos representantes classistas impede a rapidez do julgamento. Representantes dos empregados e empregadores não decidem tecnicamente, porém, emocionalmente, sem o preparo do Juiz de carreira para o árduo mister dos intrincados problemas jurídicos. O paradoxo atinge o máximo na composição do Tribunal Superior do Trabalho, destinado ao exame da matéria de direito e não de fato. Pois a Constituição Federal compõe essa Egrégia Corte com seis ministros classistas em representação paritária (art. 141, § 1.º, b). Velha reminiscência dos primórdios da Justiça do Trabalho no Brasil, quando havia dúvida sobre sua atuação. Hoje, não pairam mais dúvidas.

Na Justiça estadual, torna-se complexa a questão. Nada se consegue com o aumento do número de Varas e cartórios, porém dinamizou-se a vida cartorária. Nos Estados com maiores recursos, urge a permanência do Juiz Substituto, colaborando com o titular nas Varas. Grande expediente diário poderá ser atendido pelo substituto, deixando-se ao titular as vinculações, audiências e sentenças.

A boa atuação da Justiça está ligada à Civilização e à defesa dos interesses e do próprio indivíduo. A própria tranquilidade em sociedade consegue-se com a pronta solução dos conflitos de interesses.

Em conclusão:

SUGESTÕES À REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

1

1 — Aparelhar-se o Judiciário para o pronto atendimento à solução dos conflitos de interesses.

- 2 — Reformulação do ordenamento processual, descentralizando-o, para dar aos interesses locais as soluções peculiares.
- 3 — Desnecessário o aumento de Juizes. Sim, a boa utilização da capacidade de trabalho dos mesmos.

II — Justiça Local

- 1 — Designação de Juiz Substituto permanentemente em cada vara.
- 2 — Criação das Pretorias com competência para Família, Sucessões, Criminal.
- 3 — Instituição de férias coletivas no mês de janeiro.
- 4 — Divisão do Tribunal de Justiça em Turmas (cada uma com 3 Desembargadores).
- 5 — Câmaras Especializadas (Cível — Criminal — Família).
- 6 — Criação de Varas Especializadas para Procedimento Sumaríssimo e Responsabilidade Civil.
- 7 — Juiz de Instrução, durante as vinte e quatro horas do dia para contravenções, delitos de automóveis e responsabilidade civil por acidentes de automóveis.

III — Justiça Federal

- 1 — Criação do Tribunal de Alçada Federal, com sede em Brasília, com competência para julgar:
 - a) as apelações em causas de valor até sessenta vezes o maior salário mínimo;
 - b) recursos ordinários trabalhistas;
 - c) recursos de nacionalidade;
 - d) o julgamento dos crimes apenados com detenção.
- 2 — Os executivos fiscais de valor até cinco vezes o maior salário mínimo não admitiriam qualquer recurso, além da sentença de primeiro grau.
- 3 — Aumento das Turmas do Tribunal Federal de Recursos (cada Turma com 3 Ministros).
- 4 — Especialização das Turmas do TFR:
 - a) Turma para feitos de Direito Previdenciário;

- b) Turma para feitos de Direito Tributário;
 - c) Turma para feitos criminais
(**Habeas corpus**, apelações criminais);
 - d) Turma para os demais feitos.
- 5 — Aumento do número de varas federais, com especialização (Vara para feitos tributários etc.).
- 6 — Inconveniência e desnecessidade da criação dos Tribunais Federais de Recursos em Pernambuco e São Paulo.

IV — Justiça do Trabalho

- 1 — Extinção do vocalato.
- 2 — Extinção do juiz classista.

V — Supremo Tribunal Federal

- 1 — Adoção do critério da "relevância" da causa ou do interesse público para o conhecimento da causa.
- 2 — Ampliação da Súmula.
- 3 — Desnecessidade do aumento do número de Ministros.

VI — Sugestões gerais

- 1 — Sanção aos juizes morosos. Impossibilidade de entrada em férias com processos conclusos.
- 2 — Diminuição de prazos no Código de Processo Civil.
- 3 — Abolição dos despachos insignificantes que deverão ficar a cargo do Cartório.
- 4 — Fixação, no ajuizamento da ação, do pagamento de taxa judiciária definitiva, sem custas intermediárias.
- 5 — Extinção de recurso para as causas de valor até duas vezes o salário mínimo.

O Aperfeiçoamento do Notariado Brasileiro

— essencial para o aperfeiçoamento da justiça (*)

A. B. COTRIM NETO

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas. Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e da Academia Nacional de Direito.

- 1) A Justiça do Estado liberal.
- 2) Carência de Juízes na Justiça brasileira.
- 3) Impõe-se a prevenção dos pleitos judiciais.
- 4) Através de um Notariado cujos membros sejam “Magistrados da Jurisdição voluntária”, conforme expressão do Dr. ANTONIO AUGUSTO FIRMO DA SILVA.
- 5) Dois episódios históricos: “Atas de Notoriedade” — Notarial nas conquistas do México e na Restauração pernambucana.
- 6) A “Ata de Notoriedade, segundo OSCAR VALLEJO YANEZ.
- 7) Natureza jurídica da Ata de Notoriedade, segundo o Dr. EDMUND LIERMANN.
- 8) A transferência do processo sucessório e da jurisdição voluntária, em geral, para o Notariado.
- 9) O aperfeiçoamento do Notariado e o aperfeiçoamento da Justiça.

(*) Conferência proferida perante notários que se reuniram entre 9 e 14 de setembro de 1974, no III Congresso Notarial Brasileiro, que teve lugar na capital de Pernambuco. Na oportunidade de sua fala, o conferencista, que é professor titular de Direito Administrativo em duas Faculdades de Direito do Rio de Janeiro, teve ensejo de prestar calorosa homenagem à luzida representação de notários argentinos, presente no Congresso do Recife, tendo à sua frente Ernesto Ballester, do Conselho Federal do Notariado do país irmão, e Bollini, representante da “Revista Notarial” do Colégio de Buenos Aires, decana da América, na especialidade. O Professor Cotrim Neto, dizendo quanto os brasileiros devem ao magistério do notariado argentino, aproveitou o ensejo para, igualmente, homenagear a excelente escola do administrativismo argentino, lembrando a figura magnífica do saudoso Professor Rafael Bielsa, bem como a dos contemporâneos publicistas e professores, como Martenhoff, Linares Quintana, Diez, Luqui, Gordillo e Bergaltz, entre muitos outros, escola essa que classificou como a melhor das Américas, e uma das melhores do Ocidente.

1) Dominando a encantadora cidade de Bruxelas, sobre uma colina que se alteia no centro da capital do reino da Bélgica, repousam os edifícios mais nobres do Governo e da Administração; e, num recanto onde a vista é mais imponente e se derrama pelas planuras que chegam a Waterloo, onde, há século e meio, deixou de fulgir a estrela de Napoleão e a multissecular liderança latina do mundo, está construído o Palácio da Justiça do país, estupendo pela sua arquitetura e beleza, que talvez não encontre similar. Possivelmente menos belo que o de Bruxelas, entretanto obra excelente na sua arquitetura de "belle époque", não deixa de impressionar, ainda pela magnitude e imponência, a sede italiana, em Roma, da sua Justiça; o mesmo, quase com os termos acima empregados, poder-se-á falar do Palácio da Justiça da antiga capital do reino da Baviera, a cidade de Munique.

É evidente — basta observar-se os seus estilos — que estes palácios da Justiça, e outros igualmente imponentes, erguidos pelos quatro cantos da Europa, são de uma época em que o Direito do Estado se encontrava impregnado da filosofia do liberalismo, do Estado *mínimo*, que se abstinha, por princípio, de intervir no processo social: era modesto o acervo das leis; seriam mais limitadas as oportunidades de pleitos judiciais. Portanto, a Justiça, o aparelhamento judiciário, o número de juizes, não poderia deixar de estar na medida limitada dos serviços a que TÊMIS haveria de presidir.

Quem visita os palácios da Justiça que, sem parcimônia de gastos, foram construídos no século passado para ornamentar as capitais da Europa, chega pronto à conclusão de que, efetivamente, eles tinham uma finalidade mais decorativa que funcional: os largos corredores, de passos perdidos, as grandes áreas desocupadas, postas sob cúpulas altíssimas e inúteis, salas e salões desnecessariamente grandiosos; tudo exhibe, nessas estruturas, a negação da funcionalidade, o desperdício dos espaços, os altos custos de conservação.

Foi suficiente que o Estado se tornasse mais dinâmico, e o número de leis avultasse, para que se equipasse do instrumental jurídico que nossa época exige, a fim de poder corresponder aos reclamos de intervencionismo, e logo os velhos — anciãos, conquanto não centenários... — palácios da Justiça demonstrassem suas insuficiências. Hoje, erguidos em estilo mais funcional, mais econômico, sem os desperdícios da arquitetura do século passado, com instalações que visam ao aproveitamento mais conveniente dos espaços e facilitação do trabalho de suas serventias, novos palácios tiveram de ser construídos — em geral aceleradamente, e freqüentemente ao lado das catedrais da Justiça do Estado *liberal* — para atender aos reclamos da Justiça moderna, menos solene nas suas fórmulas e menos barroca na sua ostentação do que a Justiça de antanho.

Se ontem os juizes fundavam reinos, como o famoso DEJOES, a quem HERÓDOTO, em sua "História", atribuiu a organização da unidade e do Estado dos Medas, do qual seria o primeiro rei, os juizes de hoje são os funcionários mais exigidos e, quiçá, dos mais necessários no quadro de vida social que se formou em nossos dias, todo ele conformado por elementos legais emaranhados e complexos.

Nos tempos presentes, o número de juizes cada dia cresce mais, e a solicitação de mais juizes, de mais órgãos judiciários, de mais tribunais é reivindicação que se brada para obviar o tardigradismo notório da Justiça, da Justiça contemporânea, quase na mesma medida do verificado na Justiça de outrora.

Contudo, é facilmente perceptível que a solução dos problemas resultantes da escassez de juizes, em virtude do avultamento do número de pleiteantes, não pode resultar apenas do acréscimo numérico dos elementos e das instituições judiciárias. Este caminho apenas levará à hipertrofia orgânica da Justiça, com terríveis gravames para a comunidade, e sem a compensação de bons serviços: o aumento de volume da estrutura judiciária não significará aperfeiçoamento institucional, mas levará certamente à burocratização e, outra vez, ao tardigradismo.

2) Num estudo que escrevemos para a "Revista Internacional del Notariado", vol. 71, de 1972, com o título de "Perspectivas da Função Notarial no Brasil" (o qual mereceu a publicação em separata, do Colégio Notarial, Seção do Rio Grande do Sul, e honrosas menções no excelente "Direito Notarial", que o Professor CLAUDIO MARTINS vem de publicar, através da Imprensa Universitária da Universidade do Ceará), tivemos ensejo de comentar o que vem ocorrendo no Brasil — ao menos em nosso País —, onde alguns órgãos do Poder Judiciário cresceram tanto, em atribuições típicas de Administração Pública, que se constituíram em verdadeiras autarquias administrativas, com numerosos quadros de servidores, dirigidos por uns poucos juizes... Este é o caso, *ad exemplum*, das Varas de Registros Públicos, das Varas de Execuções Penais, dos Juizados de Menores, das Corregedorias da Justiça, dos Conselhos de Magistratura, entre outros.

No entanto, os setores incumbidos da matéria propriamente jurisdicional, e que basicamente interessam aos jurisdicionados, estes são de uma pobreza de elementos humanos que estarrece. Fomos nós mesmos quem, no estudo elaborado para a "Revista Internacional del Notariado" antes referido, apresentamos alguns dados para confronto entre o número de juizes na República Federal da Alemanha e no Brasil, dos quais ressaltam coisas desta ordem: enquanto nosso Estado de São Paulo contava com cerca de 600 juizes estaduais (número hoje um pouco aumentado), há três anos, o Estado da Renânia

do Norte — Westfalia — que na Alemanha Federal lhe é homólogo em pujança econômica e população — tinha ao redor de 1.500 juizes, simplesmente na Justiça Ordinária, isto sem se contar as justiças especiais, a do Trabalho (29 órgãos da 1ª instância e 2 tribunais estaduais superiores), a Administrativa (7 órgãos de 1ª instância e 1 tribunal estadual superior), a Financeira (com 2 tribunais estaduais) e a Social (8 órgãos de 1ª instância e 1 tribunal estadual superior). Mas não interessa, aqui, apresentar outros números para evidenciar o pauperismo de nossa estrutura judiciária, tão conhecido ele é: baste-nos os que apontamos, para enfatizar os reclamos argüidos por todo nosso imenso País onde existem centenas de comarcas sem titulares, e centenas de lugares onde deveriam ser instaladas comarcas, e tal não é possível efetivar.

Uma organização judiciária à altura das imposições do Estado de Direito que nos organiza a vida social, é obra cara: há de remunerar-se condignamente a magistratura; há de ser ela materialmente apoiada, sem o que nem o Juiz terá condições de trabalho eficiente nem pode administrar justiça na medida das necessidades da comunidade.

Ocorre que à maioria dos Estados brasileiros falecem condições financeiras para efetivar essa organização judiciária e essa estruturação de apoio material indispensáveis; por demais, freqüentemente, certos economistas só enxergam o servio judiciário como fonte de despesa, sem contrapartida nas taxas de crescimento econômico...

3) É inquestionável que, de qualquer modo, nossa Justiça não prescinde, e urgentemente, de aperfeiçoamento organizacional.

Entretanto, havemos de convir não fazer-se mister hipertrofiar sua estrutura, pelos inconvenientes acima apontados. Do mesmo modo que não se combate a criminalidade apenas com o aumento do número de prisões; que não se implantam bons serviços de saúde pública exclusivamente com a criação de mais hospitais; que não se obtém a paz entre as nações com a mera transformação da sociedade em milícia aquartelada; assim, também, se compreende que os pleitos entre os homens não se resolvem, simplesmente, com a instalação de um órgão de justiça em cada sítio. Em todos esses casos, a justa medida reside exatamente na *prevenção*: previne-se a criminalidade; previne-se a doença; previne-se o conflito bélico; previnem-se os pleitos judiciais.

4) Exatamente como elemento preventivo — preventivo de dissídios no campo das relações negociais disciplinadas pela ordem jurídica, foi que se criou o Notariado. Em trabalho recém-elaborado, contribuição sua para este III Congresso Notarial Brasileiro, e intitulado "O Notário no Campo da Jurisdição Voluntária", Augusto Firmo da Silva teve ensejo de sustentar — e o fez com a sua

própria e magnífica autoridade, e com o sucedâneo da lição dos doutores — o caráter de “magistrado da jurisdição voluntário” que tem o Notário, isto é, a sua posição de titular da jurisdição não contenciosa, que “aplica e declara o direito” antes que se desencadeie o conflito, o qual, porque já declarado o direito, dificilmente eclodirá.

No Brasil, a falta da boa tradição notarial, por ausência de cultura jurídica no campo do Direito Notarial, só se vê o tabelião, o notário, como um “dono” do estabelecimento onde se fazem filas para reconhecer firmas (e reconhecimentos o mais das vezes absolutamente desnecessários) e onde, vez por outra, se lavra uma escritura ou se outorga uma procuração. E como, na maioria de nossos Estados, ocorre a intercomunicação por via de transferências e promoções entre os quadros de serventuários da *Administração direta* da Justiça e os quadros das serventias notariais, a opinião geral — mesmo a dos nossos homens de leis — pensa no tabelião como simples funcionário ou auxiliar do Poder Judiciário (v. *Cláudio Martins*, na obra cit., págs. 52 e segs.).

É certo que não desonra a ninguém o fato de ser considerado como uma peça, ainda que modesta, da organização judiciária: isso constituirá, sem dúvida, uma posição dignificante, desde que não provoque equívocos, inconvenientes, no caso, porque perturbadores da evolução necessária da instituição notarial.

A propósito, é oportuno referir que, até 1930, a posição institucional dos advogados e, também, a do Ministério Público vinham reguladas nas leis de organização judiciária, ao lado dos juizes e dos funcionários da Justiça. Foi mister a criação da Ordem dos Advogados do Brasil e a legislação do Código do Ministério Público para que essas duas tradicionais corporações se alcandorassem às respectivas posições de eminência que hoje desfrutam, para orgulho de seus integrantes, aperfeiçoamento cultural e benefício das causas da justiça em nosso País.

Por isso, é de louvar-se o esforço que o Colégio Notarial do Brasil vem desenvolvendo, junto aos Poderes da União, para obter aprovação de um estatuto orgânico que obvie o grave erro — tantas vezes por nós apontado, na esteira das melhores lições dos notarialistas universais — de se incluir no sistema judiciário os serviços notariais, do mesmo modo que os de registros públicos.

Não temos dúvida no proclamar que a edição desse diploma orgânico, de sua parte, irá pôr termo aos esdrúxulos movimentos postulatórios da “oficialização” das serventias notariais, os quais não resultarão em nenhum proveito para os jurisdicionados do Estado de Direito, pois simplesmente resultarão no engurgitamento maior dos serviços judiciários, e na decapitação desse movimento — este, sim, generoso e benéfico — em prol do aperfeiçoamento do No-

tariado indígena, de sua elevação do *status* eminente de prevenidor de pleitos, como titular da jurisdição voluntária.

5) Narra *Bernal Diaz de Castillo*, um dos companheiros de *Cortez* na epopéia ciclópica de destruição do Império Azteca, em sua "Historia de la Conquista de la Nueva España" (ed. Porrúa, México, 1968, *Passim*), que a expedição conquistadora levava um "escribano del rey", um notário, queria dizer, de nome *Diego de Godoy*, que tinha por missão atestar com a sua fé pública todos os atos aos quais assistia, e notificar os atos declaratórios expedidos pelo comandante ibérico.

Com efeito, não é difícil perceber-se a magnitude, a importância desta função, e como ela poderá repercutir no mundo das relações jurídicas. Esta é uma característica função material, que passou para vários sistemas, inclusive para o notariado alemão moderno, em virtude do contido no artigo 20-1 da "Lei Federal do Notário" (*Bundesnotarordnung*), de 24-2-1961).

E, na história do Brasil, mais precisamente na história da luta dos pernambucanos pela sua redenção do domínio holandês, encontramos a presença notarial no desempenho de sua função como redator do que em doutrina se denominaria "ata de notoriedade". De fato, em número especial do "Jornal das Letras" (Rio, março de 1954, nº 57, ano XI), dedicado à "Restauração Pernambucana", se publica estudo de *Guilherme Auler* sobre uma "Relação Diária do Sítio e Tomada do forte praça do Recife", que foi divulgada em Lisboa, no ano de 1654; e ali se disse que na "relaçam" dos fatos do dia 24 de janeiro de 1654 (a efetiva ocupação do Recife pelos luso-brasileiros ocorreria a 26-1-1654) consignava-se:

"Estava-se num sábado, às 10:00 horas, quando oficialmente os flamengos rendiam-se. Os nossos exigiram a imediata entrega do Recife, ao que retrucaram que isto só se poderia realizar na 2.^a-feira próxima, dia 26. "A rendição agora, ou recomeçaremos o combate" — é a resposta dos nossos parlamentares. Em vista dessa intransigência, *De With* (*Gisberth de With*, antes apresentado como "jurista") e *Pichilingas* regressam do Recife para consultar os governadores. Uma hora depois, chega a notícia que aguardassem todos, enquanto se redigem as condições. As 15:00 horas chegam 2 notários com documentos, cujas discussões e análises vão até as 22:00 horas (...) (pub. cat., págs. 18/19).

Longe da pátria, afastados do raio de ação dos poderes do Estado, ou mesmo com esses poderes em desagregação — ocorria isso no caso de Pernambuco —, os responsáveis por fatos de envergadura, dos quais poderiam decorrer graves responsabilidades para eles, invocavam à presença de notários, a fim de que

estes, sob a autoridade de sua fé, explicassem os acontecimentos com documentos públicos perfeitos, de sua elaboração.

6) Em artigo publicado na "Revista Notarial", órgão do Colégio de Escrivães da Província de Buenos Aires (vol. 808, 1973, págs. 639 e segs.), *Oscar Vallejo Yanez* estuda cuidadosamente a matéria em foco, sob o título "El Instrumento Público y las Actas de Notoriedad". E explica a natureza desse *poder notarial* assim:

"O poder certificante do notário é uma faculdade que a lei lhe dá para com sua intervenção, evitar o desaparecimento de um fato antes que as partes o possam utilizar em proveito de suas expectativas. A fé pública é, em todo o momento do negócio jurídico, o caminho mais efetivo para a evidência (...). Tudo se reduz à intervenção notarial que, com sua presença ou sua atuação, soleniza, formaliza e dá eficácia jurídica que ele manifesta ou exterioriza no instrumento público, seja este escriturado ou não. Isto se relaciona, também, com o poder certificante do notário, o que permite às partes, em forma voluntária, escolher a forma e o modo de resolver seus negócios (...); neste caso, como afirma *Gatán*, a função notarial pode considerar-se como jurisdiccional.

O notário, dentro de sua ampla gama de faculdades, logrará, com sua intervenção, estabelecer a prova preconstituída que há de servir de pauta legal, no momento em que seja necessário solicitá-lo."

E, noutro trecho, o notarialista peruano *Yanez*, que é profissional de Caliao, apresenta esta definição da "ata de constatação" — a qual ele dá como clássica —, formulada por *Fernandez Casado*, nestes termos:

"Ata Notarial é um instrumento público que contém a exata narração de um fato capaz de influir no direito dos particulares e levantada pelo requerimento de uma pessoa."

Noutro tópico de seu estudo sobre esta ata de notoriedade, e apreciando-lhe a natureza, acrescenta *Vallejo Yanez* que, quando o notário "constata, verifica, escuta, vê, observa", salva futuros vazios e fotografa a verdade; sua afirmação, traduzida num documento, é documento público perfeito:

"Quero dar a maior importância às atas notariais, como instrumento público em sua mais alta validade: tem mais simplicidade que o instrumento formal, vale como a escritura propriamente dita e há de servir em juízo, na oportunidade de se estabelecerem direitos, de se abreviarem procedimentos de peritagem, e de outros trâmites relacio-

nados com as pretensões de quem tem o justo direito, muitas vezes, aliás, turvado no seu aspecto de verdade. As atas de notoriedade, conforme o direito espanhol, têm por objeto a comprovação e fixação de fatos notórios, sobre os quais poderão ser fundados e declarados direitos e qualidades com transcendência jurídica.”

7) A propósito da disposição da Lei Notarial da Alemanha Democrática, pertinente à ata de notoriedade, numa contribuição trazida para estudo do X Congresso Internacional do Notariado Latino (Montevideu, 1969), o notário de Colônia, Dr. *Edmund Liermann* — sobre a diferença entre a autenticação de negócios jurídicos e a autenticação de pressupostos de fato, que são competência de notário, em seu país —, escreveu:

“A autenticação de negócios jurídicos (entre vivos ou *mortis causa*) se identifica pela elaboração de atas de declarações de vontade, isto é, declarações destinadas a motivar uma consequência jurídica, como as relativas à fundamentação, à modificação ou à abolição de relações jurídicas pertencentes ao campo do direito privado (...). Em oposição, se encontram aquelas autenticações de fatos que o notário comprova em virtude de sua qualificação oficial; normalmente isto se faz também em forma de ata. Contudo, por motivos de ordem prática, é permitido fazê-lo em forma de anotação, que o notário garantirá com seu selo.”

O notário *Liermann* encontrou muita dificuldade, em seu estudo, para traçar as lindes técnico-jurídicas entre a *autenticação de negócios jurídicos* e a *autenticação comprobatória de fatos*, isso pela evidente circunstância de que, num como noutro caso, sempre se chega à conclusão de que a ata notarial redatada tem por objeto, sistematicamente, um fato, por demais, nesta ata, e, em ambos os casos, consoante o ensinamento de Höfer-Huhn (em seu interessante “Allgemeines Urkundsrecht”, “Direito dos Documentos, em Geral”, que *Liermann* aproveitou), o notário só pode narrar aquilo por ele visto com os seus próprios olhos, ouvido com seus próprios ouvidos, ou comprovou com seus demais sentidos, isto é, só autenticará o que pode descrever como percebido com os próprios órgãos sensoriais, sem necessidade de outro conhecimento especial; e só pode narrar, sem extrair conclusões de caráter jurídico ou fático, ou valorações, pois seu papel é de mero relator dotado de fé pública, com vistas à estabilidade de provas para a segurança de direitos, sobretudo porque — refere ainda o Dr. *Liermann* — esta ata de notoriedade possui a mesma força e valor probatórios que um certificado de registro público qualquer (*Liermann*, in “Comprobación Notarial de Hechos”, Montevideu, 1969).

8) É fácil imaginar-se como seria útil, para o descongestionamento do tráfego judiciário, a adoção da ata de notoriedade no Brasil. Quantos fatos que, por sua *transitoriedade deixam de ser validamente documentados*, poderiam ser apanhados em seu célere trânsito, para desânimo do pleiteante aventureiro, ou, ainda, com alívio dos procedimentos probatórios, dispendiosos e morosos, ordinariamente. Mas a comprovação notarial de fatos não é o único instituto que poderia desobstruir as vias da jurisdição contenciosa ou da Justiça comum. O processo sucessório, nos casos de inventário, e a partilha acordada de bens, entre as pessoas *sui juris*, feita através de notário, na Alemanha Federal como em outros países, será outro instituto notarial de adoção recomendável.

Há trinta anos que o eminente e saudoso Professor *Eduardo Couture* já se ocupava deste assunto, tendo proclamado (em conferência proferida sob o título "El proceso sucesorio extrajudicial en el projeto Uruguayo de Código de Procedimiento Civil") então:

"Até agora, no Direito Judicial Hispano-Americano, se vem notando o enorme processo de absorção de atos de jurisdição voluntária pelos Tribunais. Essa absorção, crescente a cada dia, origina um estado de verdadeiro congestionamento no trabalho judiciário. Formulo uma pergunta: não será possível iniciar um processo inverso, quero dizer, fazer retornar a jurisdição voluntária para seu sítio natural, que é o notariado, subtraindo-o dos tribunais? Esta foi uma velha solução medieval ainda mantida nalguns países europeus com soluções bem nítidas, mas abandonada nas instâncias formativas do direito hispano-americano." (Pág. 55, da "Revista Notarial" da Prov. de Buenos Aires, já citada, nº 806, 1973, onde foi republicada a conferência de *Couture*.)

No prosseguimento das considerações desenvolvidas em sua conferência, e depois de exprimir que o sistema europeu, no caso, é o mais conveniente, proclamou, ademais, *Couture*:

"(. . .) a acumulação, sobre os tribunais, dos processos voluntários chegou a limites extremos. Os órgãos do judiciário ("los juzgados") atendem a mais atos de jurisdição voluntária que de jurisdição contenciosa: um cálculo, embora mais ou menos empírico, da quantidade de tempo e de esforço que a jurisdição voluntária sucessória distrai, nos sete órgãos de primeira instância de Montevidéu, apresentou o cômputo de 2.000 horas anuais."

Não resta dúvida que existem problemas nessa transferência dos expedientes da jurisdição voluntária — especialmente no pertinente ao processo sucessório — para o Notariado. Contudo, nenhum deles é de impossível, nem mesmo de solução difícil, desde que tudo prognostica vantagens sobre a oneração dos trabalhos do judiciário com os encargos meramente administrativos ou, ainda, da jurisdição não contenciosa.

9) Quando foi posto na Terra, o homem tinha razões sobejas para temer a tudo: eram-lhe hostis a natureza, a floresta, as intempéries, os outros animais; e ele era frágil, inerte, pelo que — na busca ansiosa de segurança — procurou o recesso das cavernas...

Mas o homem cresceu de poder, tendo chegado a dominar os outros animais e, até, a controlar certos elementos naturais.

Entretanto, havendo criado o Estado, e tendo o Estado organizado o sistema legal, o homem viria, outra vez, a ter constrangido o seu trânsito na terra, mercê dos empecos resultantes da ação dos Poderes que ele criou. No emaranhado das leis, os direitos subjetivos correm riscos de submergir, em face do pressuposto de que a ninguém preserva o alegado de ignorância da lei. O homem corre para a Justiça.

Há quem sustenta, com *Sumner Maine*, que antes dos Reis teriam surgido os juizes: vimos precedentemente que mesmo um Juiz que não tinha Reino nem tinha Estado, organizou uma Nação e dela foi feito Rei.

E a Lei? Esta é prólogo de Justiça, e nasceu com o primeiro núcleo embrionário de sociedade: o homem não prescinde da Lei e tem ânsia de Justiça, dessa mesma Justiça que se arrisca a perder-se no bátrio de um sistema legal a cada dia mais enleante.

O de que realmente mais necessitamos, hoje, é descongestionar o organismo da Justiça, para que ela seja eficiente.

E o aperfeiçoamento do Notariado será, sem dúvida, um dos mais importantes elementos que deverão se integrar no quadro das providências capazes de permitir o aperfeiçoamento da própria Justiça.

Se, consoante a imagem do eminente notário *Arnaldo Barbosa Maciel*, projetada na sessão de abertura deste Congresso, a realidade engendrou o Notariado, essa mesma realidade — agora constituída num fato contemporâneo — haverá de compelir ao aperfeiçoamento do Notariado.

O Problema do Direito Civil do Imigrante e a Queda do Gabinete de Olinda—1866 (*)

DAVID GUEIROS VIEIRA, Ph.D.
Departamento de Filosofia e História.
Universidade de Brasília.

Em janeiro de 1866, alguns liberais brasileiros e alguns estrangeiros residentes na Corte, na sua maioria homens de negócios, convocaram uma reunião na Bolsa do Rio de Janeiro, a fim de debater a questão da imigração. O líder do grupo era o Dr. Caetano Furquim de Almeida (1816/1879). O representante de Roma no Brasil, o internúncio Domenico Sanguigni (1863/1874), que seguia todas as questões político-religiosas com grande carinho, era da opinião, no entanto, de que os verdadeiros chefes desse movimento eram José Tomás Nabuco de Araújo, Aureliano Cândido Tavares Bastos e outros políticos do Partido Liberal.⁽¹⁾

O internúncio estava provavelmente correto na interpretação dos eventos. O Dr. Furquim de Almeida era grande amigo e admirador de Tavares Bastos. Esse deputado, de fato, tinha sido eleito como um dos diretores da Sociedade Internacional de Imigração, que foi fundada nessa reunião. Os outros diretores eleitos da dita sociedade, relacionados pelo *The Anglo-Brazilian Times*, foram: "Dr. Caetano Furquim de Almeida, Quintino Bocaiúva, brasileiros; Fernando Castiço, português; Carlos J. Harrah, americano; Herman Haupt, alemão; e William Scully, britânico."⁽²⁾

(*) Compilação de trechos de um capítulo da tese de doutorado, da autoria do Prof. David Gueiros Vieira, a ser publicada no Brasil, sob o título *Hereges e Heterodoxos. (O Protestantismo e a Questão Religiosa no Brasil: 1850/1875.)*

(1) *Archivio Segreto Vaticano, Segreteria di Stato (ASVSS)*, Domenico Sanguigni ao Cardeal Antonelli, Petrópolis, 24 de janeiro de 1866, n.º 1.872. Anno 1867, Rubrica 251, fascículo 2.

(2) *The Anglo-Brazilian Times*, Rio, 24 de janeiro de 1866.

A Sociedade Internacional de Imigração representava dois pontos de vista algo divergentes. Um grupo, liderado pelo Dr. Furquim de Almeida, pretendia que a mesma auxiliasse não apenas os imigrantes americanos confederados, que chegavam à Corte naquele momento, mas os imigrantes em geral. Esse grupo era formado por Quintino Bocaiúva, Fernando Castiço, Herman Haupt e William Scully. O outro grupo, que se preocupava apenas em auxiliar a causa do imigrante confederado, era liderado por Carlos (Charles) Nathan, secundado por seu irmão Henry Nathan, e secretamente apoiado por missionários presbiterianos na Corte, e não tão secretamente por James Cooley Fletcher, autor do famoso livro **Brazil and the Brazilians**.⁽³⁾

Ambos os grupos, entretanto, concordavam em que as leis que estabeleciam restrições de ordem religiosa no Brasil tinham que ser modificadas antes que qualquer grande movimento de imigração pudesse ocorrer, quer fosse ele europeu ou americano. Esse problema foi primeiro abordado por William Scully, católico praticante, editor do jornal **The Anglo-Brazilian Times**. Para Scully, a legislação brasileira sobre religião representava "a última e patente manifestação da intolerância religiosa" que havia produzido a Inquisição e as assim chamadas "Leis Azuis" da Nova Inglaterra. Elas representavam, dizia Scully, uma tentativa medíocre "de obter o poder político" através "da imposição de juramentos e de outras puerilidades, como proibir-se 'a forma exterior de templo' às casas de culto das outras seitas".⁽⁴⁾

O tema religioso foi também abordado por outros indivíduos interessados na imigração. Na sessão formativa da Sociedade de Imigração, o Dr. Tomás Alves Júnior, colega de banca do Visconde de Souza Franco, propôs que a mesma fizesse o máximo possível para modificar a legislação do Império, a fim de que os estrangeiros pudessem encontrar no Brasil não só a liberdade de comércio, mas, também, de religião.⁽⁵⁾

Alves Júnior foi seguido por Quintino Bocaiúva, que sugeriu certas medidas legislativas que atrairiam a imigração. Entre essas, propunha ele o casamento civil.⁽⁶⁾ Bocaiúva, que mais tarde foi enviado a New York como agente da Sociedade, era então um jovem jornalista que trabalhava com Joaquim Saldanha Marinho na direção do **Diário do Rio de Janeiro** e, como tal, trabalhava para a firma Cagman & Nathan, proprietária majoritária daquela publicação.⁽⁷⁾

Carlos Nathan também discursou na primeira reunião da Sociedade sem tocar na questão religiosa. No entanto, propugnou o ponto de vista de que nenhuma

(3) *Ibidem*, 24 de janeiro, 24 de fevereiro, 3 de março e 4 de maio de 1866; vide, também, *Correio Mercantil*, Rio, 17 de janeiro de 1866; também *Board of Foreign Missions, Presbyterian Church, USA, South American Correspondence — Brazil and Colombia* (BFMPCUSA), vol. 3, nº 24, A. G. Simonton a David Irving, Rio, 1866; também James Cooley Fletcher e Daniel P. Kidder, *Brazil and the Brazilians*, 6.ª ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1866), págs. 590/598, 826-6.

(4) *The Anglo-Brazilian Times*, Rio, 24 de novembro de 1865.

(5) *Correio Mercantil*, Rio, 18 de janeiro de 1866.

(6) *Ibidem*.

(7) BFMPCUSA, Vol. 3, nº 59, A. G. Simonton a David Irving, Rio, 25 de maio de 1867. Cagman, explicou Simonton, era o agente da Companhia "American Packets".

outra imigração convinha ao Brasil mais do que a imigração dos confederados americanos.⁽⁸⁾ Os irmãos Nathan eram judeus ingleses, casados com americanas. Charles era **maçon**, membro da Loja de St. John do Rio de Janeiro, uma Loja de falantes da língua inglesa, filiada à Grande Loja Britânica. A Loja de St. John tivera suas portas fechadas por pressão dos **maçons** brasileiros. ⁽⁹⁾

Na segunda reunião da Sociedade, ficou decidido que a mesma teria por finalidade ajudar a todos os imigrantes e se dedicaria, também, a lutar pela mudança da legislação brasileira, a fim de remover dela o que chamavam os três grandes obstáculos à imigração, ou seja, as restrições de ordem civil, política e religiosa, que os estrangeiros encontravam no Brasil.⁽¹⁰⁾

Nessa segunda reunião, Antônio Francisco de Paula e Sousa, Ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, do Gabinete de 12 de maio, defendeu a opinião de que o imigrante deveria ser protegido de todas as maneiras, embora cautelosamente tenha evitado falar na possibilidade da modificação das Leis do Império.⁽¹¹⁾ No entanto, o missionário presbiteriano Ashbel Green Simonton, escrevendo ao Conselho de sua Missão, afirmou que o ministro prometera, "como membro do governo", trabalhar pela modificação das leis a fim de remover as restrições de ordem civil, política e religiosa. Simonton não explicou se essa promessa havia sido formulada em público ou se em particular.⁽¹²⁾

Estava assim desencadeado o processo de propaganda liberal que agitaria o público a favor de legislação que alegadamente daria os imigrantes condições de igualdade com os brasileiros, e sua defesa e difusão seria promovida pelos jornais, organizações liberais provincianas e lojas maçônicas.

A Luta no Legislativo

Liderados por Nabuco de Araújo, Ministro da Justiça, os liberais entraram na arena atingindo o ponto mais vulnerável das questões civis e religiosas, ou seja, o casamento civil. Essa era uma questão pela qual Nabuco se debatia há muitos anos. Parece-nos que, em seu ponto de vista, uma vez solucionada essa questão, o seriam igualmente as demais limitações sofridas pelo imigrante acatólico.

Sob esse aspecto, Nabuco e seus associados foram de encontro às posições dos ultramontanos e da Igreja em geral, por razões óbvias. Essa legislação feria toda a tradição católica; ainda mais, naquele momento, meio milhão de americanos

(8) *Correio Mercantil*, Rio, 18 de Janeiro de 1866.

(9) Judith McKnight Jones, *Descansa Soldado! Uma Epopéia Norte-Americana sob os Céus do Brasil*. (São Paulo: Edições Jarde Ltda., 1967), pág. 65.

(10) *Correio Mercantil*, 20 de Janeiro de 1866. Trechos do discurso de Furquim de Almeida foram reproduzidos em Inglês por Fletcher e Kidder, *op. cit.*, págs. 595/598.

(11) *Correio Mercantil*, 26 de Janeiro de 1866. Uma carta de Paula de Sousa abordando esse assunto e endereçada aos imigrantes americanos foi publicada por Fletcher e Kidder, *op. cit.*, págs. 592/595.

(12) *BFMPCUSA*, vol. 3, n.º 24, A. G. Simonton a David Irving, Rio, 7 de Janeiro de 1866.

protestantes se propunham emigrar para o Brasil, conquanto encontrassem aqui as mesmas liberdades que tinham nos Estados Unidos da América. Uma imigração de tantos elementos anglo-saxônicos era considerada uma ameaça ao domínio da Igreja, bem como à própria cultura luso-afro-brasileira do Império.

Os liberais argumentavam que a Lei n.º 1.144, de 11 de setembro de 1861, que estabeleceu a união quase legal dos cônjuges acatólicos, tinha sido apenas uma medida paliativa. Essa lei estabelecia que os protestantes tinham de ser casados por ministros protestantes. De certo modo, essa legislação representava um passo à frente, pois pela primeira vez a existência dos pastores protestantes era reconhecida por lei, sendo-lhes requerido que registrassem junto ao governo seus diplomas e certidões de eleição ao pastorado. No entanto, sob outros aspectos, essa legislação era apenas mais um exemplo das leis tipo "dá-se um jeito" tão comuns na história legislativa do Brasil. De certo modo, a Lei n.º 1.144 dificultou o casamento dos protestantes, pois os mesmos eram, daí em diante, proibidos de registrar suas uniões em cartório, como tinha sido prática até então.

Essa legislação, de certa maneira, presumia que todos os acatólicos fossem estrangeiros e que vivessem em colônia onde havia ministros de igrejas acatólicas. No entanto, a verdade é que freqüentemente não existiam pastores protestantes em áreas habitadas por imigrantes protestantes, como no caso de Pelotas e da área rural de São Paulo. E, na realidade, grande número de imigrantes germânicos estava abandonando as colônias e procurando terras em outras regiões. Longe das colônias, de acordo com essa lei, eram forçados ou a viverem em concubinato, ou a se batizarem católicos, a fim de se casarem legalmente. Onde não havia pastor protestante não podia haver casamento protestante. ⁽¹³⁾

Outrossim, argumentavam os Liberais, a Lei n.º 1.144 ainda não reconhecia o casamento protestante como sendo legal; simplesmente concedia ao mesmo os efeitos de um casamento civil para fins de propriedade e herança. ⁽¹⁴⁾ Anterior a essa lei, os filhos dos acatólicos eram considerados bastardos e, como tal, não podiam herdar dos pais. Para corrigir essa situação, o pai acatólico tinha de ir aos tribunais e reconhecer os filhos como "filhos naturais" (Lei de 22 de setembro de 1828, artigo 2.º, § 1.º), ⁽¹⁵⁾ o que constituía ato vexatório para as famílias acatólicas.

A luta para remover todas as restrições de ordem civil, política e religiosa tornou-se, na realidade, em pugna a favor do casamento civil. Como resultado dessa luta, veio a cair o Gabinete do Marquês de Olinda, em 1866.

(13) BFMPGUSA, vol. 2, n.º 114, J. C. Schneider e David Irving, Rio, 7 de outubro de 1883.

(14) Antonio Herculano de Souza Bandeira Filho, Comentário à Lei n.º 1.144, de 11 de setembro de 1861, e Subseqüente Legislação Sobre os Casamentos de Pessoas Que Não Professam a Religião do Estado. (Rio: Tip. Perseverança, 1878, pág. 76.)

(15) Lourenço Trigueiro, Instituições de Direito Civil Brasileiro, 3.ª ed. (2 vols.; Recife: Tip. Universal, 1861), II, pág. 83.

O Brasil estava em guerra; sobrevinham sérios problemas de ordem econômica determinados pela falta de mão-de-obra. ⁽¹⁶⁾ O velho Partido Liberal começava a se esfacelar. O Gabinete de 12 de maio, formado em 1865, a fim de unir conservadores e liberais em um supremo esforço de guerra, desmoronava sob a pressão dos conflitos dos interesses políticos. Entretanto, se se der crédito ao relatório do internúncio Domenico Sanguigni ao Cardeal Antonelli, o Gabinete caiu não pelas dissensões políticas agravadas pela guerra, mas por causa da questão das restrições de ordem civil e religiosa aos imigrantes, como estudaremos a seguir.

A Queda do Gabinete de Olinda

A história do Gabinete de 12 de maio é bem conhecida. Um estudo percutiente do mesmo foi elaborado por Joaquim Nabuco na biografia de seu pai, José Tomás Nabuco de Araújo. Compreende-se porque o jovem Nabuco apresentou de modo simpático a longa carreira política de seu velho pai. Ressentia-se o autor das acusações de heterodoxia que tinham sido formuladas contra o velho Nabuco de Araújo, e tenta, então, provar que tinha sido o pai bom católico e não um político heterodoxo, pronto a destruir a Igreja, como na verdade não o foi. No entanto, compreende-se também que, do ponto de vista da Igreja, no século XIX, toda atitude desaprovada pela Encíclica *Quanta Cura* e o "Sílabo dos Erros" era considerada atentatória à Igreja. Talvez, como resultado dessa atitude de Joaquim Nabuco, pequenas distorções apareceram na história desse Gabinete, bem como em outros eventos relacionados à vida de Nabuco de Araújo.

Aparentemente, Nabuco de Araújo, que recusara a presidência do Gabinete, pensou ser o Marquês de Olinda pessoa "inofensiva" como presidente do mesmo. Olinda era de tradição conservadora, porém, além de velho, cansado e surdo, era também **maçon**, como Nabuco e outros membros do Gabinete. ⁽¹⁷⁾

De acordo com o relatório de Sanguigni, o Marquês de Olinda, a princípio, demonstrava "preconceitos", que o internúncio conseguiu remover de sua mente. ⁽¹⁸⁾ O internúncio não elucidou que "preconceitos" eram esses; no entanto, dentro do contexto de sua correspondência, compreende-se que Olinda era a favor da lei do casamento civil e da outorgação de direitos civis aos acatólicos. O internúncio convenceu Olinda de que os outros **maçons** do Gabinete propunham o casamento civil apenas para ferir a Igreja, e que tal legislação traria a destruição do Brasil. *Convencido pelos argumentos de Domenico Sanguigni, o Primeiro-Ministro fez um juramento solene de se opor a seus colegas na questão do casamento civil.*

(16) BFMPUSA, vol. 3, n.º 4; John Codman, *Ten Months in Brazil*, 2.ª ed. (New York: J. Miller, 1872), pág. 185; Richard Graham, *Britain & the Onset of Modernization in Brazil, 1850/1914*. (Cambridge: The University Press, 1968), págs. 28/30.

(17) Vide *Anais do Senado*, 20 de maio de 1873; também *Foihinha Maçônica Para o Ano de 5.885*. (Rio: Eduardo e Henrique Laemmert, 1867), pág. 36.

(18) ASVSS, Domenico Sanguigni ao Cardeal Antonelli, Rio, 20 de agosto de 1866, n.º 1.503. Anno 1867, Rubrica 251, Fascículo 2.

(19) *Ibidem*.

A princípio, Nabuco de Araújo aparentemente acreditava poder contar com o apoio de Olinda para o projeto de casamento civil, ou, pelo menos, nunca esperou que o Marquês fizesse objeções à sua apresentação ao Legislativo. Dessa maneira, a 23 de março de 1866, ao ser interpelado na Câmara dos Deputados, Nabuco informou aos legisladores que apresentaria esse tão desejado projeto que visava a corrigir as distorções da lei civil. Essa mudança de lei, declarou o Ministro, era necessária a fim de criar condições mais atraentes para o imigrante. Não era possível convidar estrangeiros a viver no Brasil, ponderava Nabuco, e ao mesmo tempo dizer-lhes que não podiam legalmente constituir família aqui. ⁽²⁰⁾

O projeto de casamento civil de Nabuco de Araújo de modo algum afetaria o casamento católico, uma vez que este continuaria a ser celebrado de acordo com as instruções do Concílio Tridentino. No entanto, um casamento civil seria adotado para os protestantes e outros acatólicos, o que constituía um passo além da Lei n.º 1.144. De acordo com esse novo projeto, o casamento acatólico seria celebrado mediante contrato público e teria o mesmo valor, do ponto de vista civil, que os casamentos celebrados pela Igreja. Os casamentos mistos poderiam também ser feitos mediante escritura pública. Neste ponto, o projeto invalidava o dispositivo legal que exigia, da parte acatólica do casamento misto, a assinatura de documento comprometendo-se a criar os filhos como católicos. No entanto, se ambas as partes o desejassem, poderia o casamento ser celebrado conforme as regras do Concílio de Trento. ⁽²¹⁾

O projeto de Nabuco de Araújo tocava, principalmente, na questão dos casamentos mistos, e criava um precedente para um teórico estabelecimento do casamento civil para os católicos. Mais ainda, esse projeto criava também a condição essencial exigida por meio milhão de protestantes americanos que declaradamente desejavam emigrar para o Brasil naquele momento.

Em reunião do Gabinete em fins de julho ou agosto de 1866 (infelizmente o internúncio não especificou a data), Nabuco de Araújo ameaçou demitir-se quando Olinda o informou de que não permitiria a apresentação à Câmara do projeto de casamento civil. Em face dessa ameaça, Olinda **rispondava con tutta fredezza**, nas próprias palavras do internúncio, que, enquanto fosse presidente do Gabinete, jamais permitiria que esse projeto fosse apresentado à Câmara. Seguiu-se o que Sanguigni descreveu como **una seria e grave discussione** entre os ministros, a maioria tomando o partido de Olinda. ⁽²²⁾

Nabuco não compreendia a razão dessa atitude do Marquês, uma vez que, quando Presidente do Gabinete de 4 de maio (1858), Olinda havia permitido que semelhante projeto de lei fosse apresentado e debatido na Câmara. ⁽²³⁾

(20) *Anais da Câmara*, 23 de março de 1866.

(21) Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império: Nabuco de Araújo, Sua Vida, Suas Opiniões, Sua Época*. 2 vols. (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936), I, págs. 558/561.

(22) ASVSS, 1867. Carta n.º 1.503; ver também Nabuco, *op. cit.*, I, págs. 560/561.

(23) Nabuco, *op. cit.*, I, págs. 219, 560/561.

Apesar de sua ameaça, Nabuco de Araújo não rompeu com o Gabinete e resolveu contemporizar. No entanto, relatou Sanguigni, começou a fomentar lutas entre os colegas de Gabinete, na esperança de que o Ministério fosse dissolvido e que o Imperador o convidasse a formar outro, como o havia feito anteriormente. ⁽²⁴⁾

A unidade do Gabinete foi rompida ostensivamente por causa da nomeação do novo presidente da Província de Pernambuco. O candidato de Nabuco de Araújo foi imediatamente rejeitado por Olinda e outros conservadores. Nabuco de Araújo, assim relatou Sanguigni, absolutamente certo de que seria secundado por seus colegas liberais, informou a Olinda que pediria demissão naquela hora. No entanto, seus colegas recusaram-se a acompanhá-lo, de modo que foi sozinho ao palácio a fim de apresentar seu pedido de demissão ao Imperador. ⁽²⁵⁾

O Imperador recusou-se a aceitar o pedido de demissão de Nabuco de Araújo, como nos informa seu filho, citando carta do pai. Os pormenores dos acontecimentos descritos pelo jovem Nabuco e por Sanguigni coadunam-se em apenas um ponto: a queda do gabinete foi ostensivamente motivada por um desacordo entre Joaquim Francisco de Paula e Sousa, Ministro da Agricultura, e o Ministro da Fazenda, João da Silva Carrão, ambos liberais. Paula e Sousa exigira (a 27 de julho) que o Imperador escolhesse qual dos dois ficaria no Gabinete, forçando assim a queda do mesmo.

O internúncio interpretou esse último fato como uma encenação teatral dos liberais, visando à queda do Gabinete de Olinda. O plano por trás de tudo, afirmava o internúncio, era forçar a formação de um novo Ministério do qual Nabuco de Araújo seria o presidente. ⁽²⁶⁾ Joaquim Nabuco não deu esse enfoque à questão e limitou-se a citar carta de Olinda em que o Marquês dizia ter Nabuco de Araújo se utilizado da luta entre os dois ministros como uma porta de saída. ⁽²⁷⁾

O Imperador, apesar do dilema apresentado pelos dois Ministros liberais, ainda tentou manter o Gabinete. Olinda, entretanto, temeroso de que Nabuco de Araújo fosse chamado a formar o novo, sugeriu ao Imperador que convidasse o ultramontano Zacarias de Góis e Vasconcelos para formar outro governo. De acordo com Sanguigni, essa foi uma grande vitória da Nunciatura, mas essa vitória tinha sido alcançada apenas por causa da "rara firmeza de propósito da parte do Marquês de Olinda de manter a palavra que havia dado" ao internúncio. ⁽²⁸⁾

A recusa de Olinda em permitir que o projeto de casamento civil fosse apresentado à Câmara causou a queda do Gabinete de 12 de maio. Sua manobra política de propor o nome de Zacarias ao Imperador colocou no poder um homem que, de

(24) ASVSS, 1867, Carta n.º 1.503.

(25) *Ibidem*: ver também Nabuco, *op. cit.*, I, págs. 579/580.

(26) ASVSS, 1867, Carta n.º 1.503.

(27) Nabuco, *op. cit.*, I, pág. 581.

(28) ASVSS, 1867, Carta n.º 1.503.

acordo com a correspondência do internúncio, era, na verdade, um ultramontano infiltrador do Partido Liberal, cujos membros, em geral, defendiam a posição regalista da Coroa.

O próprio Zacarias, de acordo com os relatórios de Domenico Sanguigni, fez um juramento semelhante ao de Olinda. (29) Sofreu as mesmas pressões que Olinda havia sofrido da parte dos liberais "Históricos", e, finalmente, sua queda em 1868 parece ter sido também maquinada por Nabuco de Araújo, pelas mesmas razões. No entanto, esses são outros eventos que, por si próprios, merecem um estudo à parte.

BIBLIOGRAFIA

I — Fontes Originais

a. Arquivos

Arquivo Segreto Vaticano, Segreteria di Stato (ASVSS). Correspondência do Internúncio Domenico Sanguigni ao Cardeal Antonelli.

Board of Foreign Mission, Presbyterian Church, USA (BFMPCUSA), Correspondência Sul-Americana, Brasil e Colômbia, Vols. 2 e 3.

b. Documentos Públicas

Anais da Câmara do Império do Brasil (1826/1889).

Anais do Senado do Império do Brasil (1826/1889).

c. Jornais e Almanques

Correio Mercantil, Rio de Janeiro.

The Anglo-Brazilian Times, Rio de Janeiro.

Folhinha Maçônica Para o Ano de 5.865. (Rio: Eduardo e Henrique Laemmert, 1867.)

d. Livros

Bandeira Filho, Antônio Herculanô de Souza. Comentário à Lei n.º 1.140, de 11 de setembro de 1861, e Subseqüente Legislação sobre os Casamentos de Pessoas que não Professam a Religião do Estado. (Rio: Tip. Perseverança, 1876.)

Codman, John. Ten Months in Brazil. 2.ª ed. (New York: J. Miller, 1872.)

Fletcher, James Cooley e Kidder, Daniel P. Brazil and the Brazilians, 6.ª ed. (Boston: Little, Brown, and Company, 1866.)

Trigueiro, Lourenço. Instituições de Direito Civil Brasileiro. 3.ª ed. (2 vols.; Recife: Tip. Universal, 1861.)

II — Obras Secundárias

Graham, Richard. Britain & the Onset of Modernization in Brazil, 1850/1914. (Cambridge: The University Press, 1968.)

Jones, Judith McKnight. Descansa Soldado! Uma Epopéia Norte-Americana sob os Céus do Brasil. (São Paulo: Edições Jade Ltda., 1967.)

Nabuco, Joaquim. Um Estadista do Império. Nabuco de Araújo, Sua Vida, Suas Opiniões, Sua Época. (2 vols.; São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936.)

(29) ASVSS, 1867, n.º 1.872.

A LIBERDADE RELIGIOSA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

(Estudo filosófico-jurídico comparado)

4.^a PARTE (*)

PE. JOSÉ SCAMPINI, SDB

Diretor da Faculdade de Direito
de Campo Grande (Mato Grosso)

PONTIFÍCIA UNIVERSITAS LATERANENSIS
FACULTAS PHILOSOPHIAE

Tese de Láurea

SEGUNDA PARTE

SEÇÃO TERCEIRA

A Liberdade Religiosa na Ditadura (1937-1945)

CAP. I: ANÁLISE FILOSÓFICO-JURÍDICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1937

- 1) O laicismo de Estado
- 2) A liberdade de culto
- 3) A personalidade jurídica das Associações Religiosas
- 4) A secularização dos cemitérios
- 5) O ensino religioso

CAP. II: CONSEQUÊNCIAS FILOSÓFICAS

- 1) A involução religiosa da Carta de 1937
- 2) A tarefa do Estado no direito da liberdade religiosa

(*) Vide Revista de Informação Legislativa n.ºs 41, 42 e 43.

SEÇÃO QUARTA

A LIBERDADE RELIGIOSA NA TERCEIRA REPÚBLICA
(1945-1964)

CAP. I: ANÁLISE FILÓSOFICO-JURÍDICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

- 1) A Independência religiosa do Estado
- 2) A liberdade de consciência, de crença e de culto
- 3) A escusa de consciência
- 4) Assistência Religiosa
- 5) Disposições Constitucionais de 46 similares à Constituição de 1934

CAP. II: CONSEQÜÊNCIAS PRÁTICAS

- 1) As religiões afro-brasileiras
- 2) O Mandado de Segurança nº 784, do Tribunal Federal de Recursos
- 3) Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 10 de dezembro de 1922
- 4) O mandado de segurança a favor da Igreja Católica Apostólica Brasileira

CAP. III: CONSEQÜÊNCIAS FILOSÓFICAS

- 1) O desenvolvimento da liberdade religiosa na Carta de 1946
- 2) Incertezas na Constituição

SEÇÃO TERCEIRA

A Liberdade Religiosa na Ditadura
(1937-1945)

CAPITULO PRIMEIRO

Análise Filosófico-Jurídica da Constituição de 1937

A Constituição de 1937 foi outorgada num golpe de Estado, a 10 de novembro, em plena campanha presidencial, pelo próprio chefe do Governo, Getúlio Vargas, sob uma justificativa falsa como tantas outras emanadas do arbítrio. ⁽¹⁾

1) SARASATE, o.c., pág. 17.

Com efeito, no preâmbulo da Constituição se lêem as seguintes afirmações: O povo está com sua "paz política e social profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem; notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, com a extremação de conflitos ideológicos tendentes a resolver-se em termos de violência e colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil". Ainda mais: "a infiltração comunista se torna dia a dia mais extensa e profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente".

Conhecida vulgarmente e durante muito tempo como "a polaca", por ter buscado a inspiração na Constituição da Polônia, a Carta de 1937 somente chegou a ser executada naquelas partes em que conduzia ao paroxismo o poder presidencial, com a substituição do Congresso nela mesmo instituído pela competência legiferante do Ditador. Este deixou de submeter o texto da Constituição ao plebiscito nacional, de realizar as eleições previstas, bem como de constituir o Parlamento que nunca se reuniu durante todo o "Estado Novo".

"Pode-se dizer — comenta Pacheco — que a Constituição esteve permanentemente suspensa por todo o seu período de vigência em tudo o que pudesse obstar ao exercício totalitário e irrestrito do Poder individualizado e ditatorial." (2)

"Não se tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria Constituição — escreve Francisco Campos — **magna pars** na elaboração desta Carta —, a vigência desta, que antes do plebiscito seria de caráter provisório, tornou-se inexistente. A Constituição de 37 não teve, portanto, vigência constitucional. É um documento de caráter puramente histórico e não jurídico." (3)

De 1937 a 1945, o Brasil viveu praticamente sem Constituição sob o domínio *incontrastável* da ditadura.

Reuniremos nesse capítulo os poucos dispositivos legais referentes à liberdade religiosa para depois verificar se houve progresso ou involução no que diz respeito ao direito da liberdade religiosa.

1) O laicismo de Estado

"É vedado à União, aos Estados e aos Municípios estabelecer, subvencionar o exercício dos cultos religiosos." (4)

A Constituição de 37 repete o mesmo dispositivo de separação da Igreja e do Estado, suprimindo a cláusula introduzida na Constituição de 34 "sem prejuízo da colaboração recíproca". É, pois, uma solene reafirmação do laicismo de 1891. Como escreve Pontes de Miranda, a

2) PACHECO, o.c., vol. I, pág. 267.

3) SARASATE, o.c., pág. 18.

4) Art. 32, b.

Constituição de 1937 saltou 1934 e voltou a 1891 no que se refere à laicidade de Estado. (5)

O espírito de laicismo da Constituição ressalta logo à primeira vista desde o seu preâmbulo.

Todas as Constituições brasileiras levam no preâmbulo a invocação ao nome de Deus, com a exceção das Constituições de 91 e de 37.

Neste preâmbulo, em vez de princípios de ordem política, filosófica e religiosa, encontramos uma série de considerandos para justificar ao povo a atitude discricionária do ditador. Tinha razão Rui Barbosa quando afirmava que liberdade e religião são sócias e não inimigas. "Não há religião sem liberdade — dizia ele —, assim como não há liberdade sem religião." (6)

A religião é muito mais necessária nas Repúblicas do que nas Monarquias e muito mais ainda nas Repúblicas democráticas do que em todas as demais. Como seria a sociedade se, afrouxando o laço político, não estreitasse o vínculo moral? (7)

A Constituição de 1937 é similar nos dispositivos que dizem respeito à liberdade religiosa à Constituição de 1891: riscou o progresso da liberdade religiosa alcançada pela Constituição de 34.

Desapareceu da Constituição a assistência religiosa às forças armadas, nos hospitais e em outros estabelecimentos prescrita pelo art. 113, § 6º, da Constituição anterior. Desapareceu o dispositivo relativo ao serviço militar dos eclesiásticos que, sendo a Constituição precedente, era prestado sob forma de assistência espiritual e hospitalar às forças armadas (art. 163, § 3º).

Enquanto a Constituição de 91, na emenda de 1926, mantinha a representação diplomática junto à Santa Sé, imitada pela Constituição de 34, a atual silencia sobre o assunto.

A Constituição de 1937 não cogitou do casamento civil e nem do casamento religioso. Deixou o assunto para a legislatura ordinária.

A lei, portanto, podia adotar só o casamento civil ou só o casamento religioso ou os dois.

O único problema que podia existir era saber se a legislação sobre o casamento religioso fora revogada pela nova Constituição.

A resposta, no dizer de Pontes de Miranda, deve ser negativa, porque se tratava de um dos casos em que as regras da Constituição de 34 lograram continuar como regras de legislação ordinária. (8)

5) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. V, pág. 125.

6) PACHECO, o.c., vol. IV, pág. 260.

7) *Ibidem*, pág. 260.

8) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. VI, pág. 213.

Em abono desta tese, existe a Lei nº 379, de 16 de janeiro de 1937, que regulou o casamento religioso para os efeitos civis.

Todavia, não podemos esquecer que, embora na Constituição de 37 não figurasse a assistência religiosa às forças armadas, durante a 2ª Guerra Mundial, com “o estado de guerra”, de 1942 a 1945, criou-se o serviço religioso junto à Força Expedicionária Brasileira (FEB), com os chamados capelães militares. (9)

2) A liberdade de culto

“Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente seu culto.” (10) Nesse artigo também há uma volta ao laicismo de 1891. Enquanto a Constituição de 34 afirmava largamente a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença e o livre exercício dos cultos religiosos, a Constituição de 37 assegura somente a liberdade de culto.

Sabemos que a liberdade religiosa compreende três aspectos: a liberdade de consciência, de crença e de culto.

É sintomático que a Constituição de 37 tenha desprezado, ou pelo menos não tenha incluído entre os direitos e garantias individuais, a liberdade de consciência, que é o fundamento da liberdade de culto.

Talvez a explicação desse fato resida na natureza da Constituição de 37, que difere de todas as outras pelo seu caráter artificial, inatural, arbitrário e ditatorial.

Foi dito que a liberdade não é uma instituição jurídica e nem pode tornar-se instituição organizada e formal de direito público.

É Carlos Schmitt que o afirma, em seu **Freiheitsrechte und institutionelle Garantien**. (11) É uma experiência interior e exterior do ser livre.

Essa recusa, essa extrajuridicização da liberdade é a porta falsa de saída que pensam encontrar todos os que se recusam a ver que a elevação do homem indivíduo e a dignidade da pessoa humana é correlativa a certa formação de direitos acima dos Estados.

A primeira parte da tese de Schmitt, ou seja, a liberdade não é instituição jurídica, é falsa. O que é verdade é uma outra proposição: as verdadeiras liberdades não são só instituições de direito público interno ou simples garantias constitucionais.

9) Decreto n.º 6.535, de 26-5-1941. Esse serviço foi definitivamente organizado pelo Decreto n.º 8.921, de 26-1-1946, com as modificações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 9.505, de 23-7-1946. JACQUES, o.c., pág. 221.

10) Art. 122, § 4.º

11) Cfr. PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. V, pág. 108.

Escreve Pontes de Miranda:

“A propriedade que não é liberdade é uma garantia constitucional; a liberdade de comerciar que é falsa liberdade, por ser estranha extensão à personalidade, é garantia constitucional.

Mas a liberdade física e a de consciência, a liberdade de emissão de pensamento e as outras mais, essas são verdadeiras liberdades e não são simples garantias ou concessões do Estado, mas direitos inerentes à pessoa humana e que estão acima dos direitos do Estado.”

“Mais grave do que a afirmação de Carlos Schmitt, foi a exclusão da liberdade de consciência, feita de má-fé, na Constituição de 1937.” (12)

“Procurando obviar à inteligência restrigente do enunciado — escreve o citado autor —, ressalta ao mais leve exame técnico que a Constituição de 1937 não se referiu à liberdade de consciência, que é, em verdade, um dos direitos acima dos Estados.”

Pergunta-se: A omissão tem como conseqüência o fato de não haver segurança constitucional de tal direito profundamente humano?

Se assim fosse, haveria um absurdo no texto constitucional, considerando quanto ele prescreve no art. 123:

“A especificação das garantias e direitos enumerados não exclui outras garantias e outros direitos resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição.”

Em todo caso, teria sido melhor que a Constituição explicitasse o direito da liberdade de consciência, fundamento da dignidade humana, raiz de todos os outros direitos individuais.

3) A personalidade jurídica das associações religiosas

“Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.” (13)

Essa declaração é um retorno à restrição dos bens dos religiosos própria da Constituição de 91, um retorno aos princípios das leis de “mão morta”. Trata-se de uma involução, de um salto qualitativo. Volta-se aos tempos antigos. Embora a Constituição de 91 tivesse extinto o direito da “mão morta”, permitindo aos religiosos adquirir bens, permaneciam

12) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. V, pág. 109.

13) Art. 122, § 4.º

intactas outras disposições da lei morta, quanto ao alhear e dispor dos próprios bens.

A Constituição de 91 fala só em adquirir, não em dispor. Também a Constituição de 37, repetindo o mesmo texto de 91, não fala em alhear, dispor, mas apenas em adquirir.

Essa restrição não se justifica perante o princípio da liberdade religiosa, considerando-se sobretudo o progresso consignado pela Constituição de 34, quando estabelecia que as associações religiosas adquiriam personalidade jurídica nos termos da lei civil (art. 113, § 5º).

4) A secularização dos cemitérios

“Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal.” (14)

A Constituição repete o mesmo artigo 72, § 5º, da Constituição de 1891, eliminando, porém, a cláusula “ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis”.

A Carta de 1937 volta a excluir os cemitérios privados, desconhecendo a existência de numerosos cemitérios particulares, especialmente os das associações religiosas.

A elisão da cláusula final do art. 72 da Constituição de 91 não teve a consequência de tornar absoluta a garantia constitucional do exercício dos cultos nos cemitérios. O texto de 1937 não contém qualquer princípio de liberdade de culto que pudesse ser referido ao § 5º do art. 122. (15)

Não está, pois, garantida constitucionalmente a liberdade de culto nos cemitérios. É uma falha técnica constitucional, a não ser que aceitemos a opinião de que no inciso 5 do art. 122 esteja implícita a disposição.

“A Constituição de 1937 — escreve Pacheco —, no inciso 5 do art. 122, reproduziu os mesmos requisitos da Carta de 34, não explicitamente, mas deixando naturalmente implícito o exercício livre dos cultos religiosos.” (16)

Escreve, por sua vez, Pinto Falcão:

“No art. 122, § 5º, a Carta de 37 foi sintética. Não se referiu à obrigação contida na parte final do dispositivo de 1934 que prescrevia às associações religiosas que mantinham cemitérios particulares a proibição de recusa de sepultura onde não houvesse cemitério secular.” (Art. 113, § 7º)

14) Art. 122, § 5.º

15) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. V, pág. 134.

16) PACHECO, o.c., vol. X, pág. 145.

"Mas nem por isso — continua o citado autor — o Tribunal de Minas Gerais, em Acórdão de 23-11-1943, da lavra do Desembargador Leão Starling, deixou de acentuar: "Não tem, porém, procedência jurídica o ponto da sentença em que se procura sustentar que o acusado não estava juridicamente obrigado a conceder inumação a qualquer pessoa no campo santo por se tratar de cemitério particular." (17)

Admitir esse princípio seria ir de encontro ao direito positivo, substanciado no art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 789, de 27 de setembro de 1890. Além disto, pode-se sustentar que a parte final da de 1934, não reproduzida nas Constituições subseqüentes, não sendo com elas incompatíveis, continuava a vigorar como lei ordinária.

O Direito Constitucional tem um princípio de conservação, segundo o qual as normas de uma Constituição não reproduzidas na posterior, se com elas não incompatíveis, passam a valer como meras leis ordinárias.

5) O ensino religioso

"O ensino religioso poderá ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. Não poderá, porém, constituir objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem de freqüência compulsória por parte dos alunos." (18)

Substancialmente, o artigo é similar ao art. 153 da Carta de 34. Reafirma-se o caráter facultativo do ensino religioso, tanto no que diz respeito à religião professada pelo aluno quanto no que se refere ao próprio ensino e freqüência às aulas.

"A fim de evitar a perturbação nos horários para aqueles alunos que não quisessem aceitar o ensino religioso — escreve Cavalcanti —, havíamos sugerido à Comissão que elaborou, por determinação do Governo Provisório, o anteprojeto de Constituição a Idéla de excluir do horário as aulas de ensino religioso, embora o mesmo pudesse ter lugar após o horário comum." (19)

Já afirmamos o inconveniente de reservar as aulas do ensino religioso após o horário das aulas, pois isto seria para o aluno uma pena, um castigo e ao mesmo tempo poderia significar que as aulas de religião não têm o mesmo valor das demais.

Sobre a questão da neutralidade do Estado face ao ensino religioso, remetemos o leitor ao que foi dito a respeito quando se debateu o problema do ensino religioso na Constituição de 1934.

17) FALCÃO, o.c., pág. 106.

18) Art. 133.

19) CAVALCANTI, o.c., pág. 100.

CAPÍTULO SEGUNDO

Conseqüências Filosóficas

1) A Involução religiosa da Carta de 1937

A Constituição de 1937 representa, sem dúvida, um regresso no caminho constitucional da liberdade religiosa. Explica-se em parte pelo fato que esta Constituição é um quisto, uma exceção dentro das Constituições brasileiras, obra de imposição de uma ditadura.

O próprio preâmbulo, longe de ser uma invocação à proteção de Deus e a declaração de propósitos de defender a liberdade da Nação, é uma justificação do arbítrio do poder que vai ser implantado.

Esta característica anormal de uma Constituição que não foi aprovada por um plebiscito e que não conheceu um Parlamento explica, pois, em parte, a pobreza da Constituição na declaração dos direitos do homem e a involução religiosa que esta Constituição apresenta, quando comparada com a Carta de 34.

Há uma volta à tendência laicista da Carta de 91. A Constituição de 1937 silencia sobre temas que envolvem a liberdade religiosa em si ou sobre as tarefas que incumbem ao Estado, enquanto ele é obrigado a procurar o bem comum integral dos cidadãos.

Em particular, não cogita em casamento civil e religioso, deixando à legislação ordinária a faculdade de legislar. Deixou de mencionar assistência religiosa às Forças Armadas, nos hospitais, nas penitenciárias e nos estabelecimentos de internação coletiva. Não se refere à representação diplomática junto à Santa Sé.

Quando a Constituição de 37 reafirma o princípio da proibição de relação de dependência ou aliança com qualquer culto ou igreja, deixa propositalmente a cláusula de 34 "sem prejuízo da colaboração recíproca em prol de interesse coletivo".

É uma declaração, portanto, laicista do Poder que recusa ao Estado uma atitude positiva com relação ao fenômeno religioso.

Ao Estado não cabe apenas conhecer, respeitar e tutelar o direito da liberdade religiosa, mas também promover o ambiente propício para um exercício efetivo dessa liberdade.

Não sabemos se atribuir a uma falta técnica constitucional ou a um regresso no direito da liberdade religiosa a inclusão de certas restrições superadas pelo progresso da civilização ocidental.

A Constituição de 37, repetindo os mesmos dizeres da de 1891 quanto à capacidade jurídica das associações religiosas, ressuscitou em parte as restrições das leis "de mão morta".

Com relação aos cemitérios, a Constituição é tão sintética que deixa margem a dúvidas sobre a garantia da liberdade de culto nos Campos Santos. Os autores são obrigados a fazer recurso a um princípio do direito constitucional, segundo o qual vigoram os dispositivos da Constituição anterior que não estiverem em conflito com a vigente.

A exclusão ou o silêncio sobre os cemitérios particulares representa também uma restrição à liberdade religiosa, quando a Constituição de 34 era tão explícita em afirmar sua existência e em garantir a liberdade religiosa, proibindo aos cemitérios particulares a recusa de sepultura onde não houvesse cemitério secular.

Não se nota, pois, na Constituição o propósito de garantir a liberdade religiosa, aliás, nem as outras liberdades, preocupada tão-somente com o poder.

As faltas técnicas de que falávamos são atribuídas ao fato que a Constituição foi outorgada, e não aprovada por uma Constituinte.

Na declaração do direito da liberdade religiosa, a Carta de 37 se limita à liberdade de culto, deixando de especificar a liberdade de consciência e de crença, muito mais ampla, mais cônsona à dignidade da pessoa humana.

Trata-se de um direito que está acima do Estado e que, portanto, não encontra lugar numa Constituição que consigna o poder discricionário do ditador.

Contudo, permanece na Constituição o dispositivo referente ao ensino religioso, facultativo, como matéria do curso ordinário nas escolas primárias, normais e secundárias. Poderia parecer este fato uma incongruência diante do estilo e da orientação geral da Carta de 37.

Não devemos, porém, esquecer que foi o próprio Presidente da República, Getúlio Vargas, então chefe do Governo Provisório, que em 1931, pelo Decreto de 30 de abril, abriu as portas dos estabelecimentos escolares ao ensino religioso. Julgamos, portanto, esse dispositivo da Constituição em consonância com o referido decreto.

Finalmente, notamos um abrandamento da laicização da Constituição com a instituição do serviço religioso junto a Força Expedicionária Brasileira durante a 2ª Guerra Mundial.

Comparando a Constituição de 34 com a de 37, ressalta a pobreza espiritual desta última, em contraste com o progresso alcançado em 1934 no Direito Constitucional brasileiro e em todos os países do mundo.

2) A tarefa do Estado no Direito da liberdade religiosa

Na análise da Constituição de 37, acabamos de verificar que a liberdade religiosa não é suficientemente garantida, porque nela o Estado se

declara laicista, ou pelo menos indiferente ao problema religioso. É laicista em algumas restrições, leigo em outros dispositivos legais.

Ora, qual é a tarefa do Estado em relação ao direito da liberdade religiosa?

Na época moderna houve uma grande transformação na cultura, que incidiu profundamente no significado da liberdade religiosa.

Com respeito aos indivíduos, mudou a relação que existia entre a pessoa e a verdade, entre a pessoa e o valor espiritual em geral, entre os direitos e os valores. Descobriu-se que o direito é inerente à pessoa humana, não aos valores. Não existe o direito da verdade; ou melhor, essa expressão não tem sentido. Antigamente falava-se em direitos da religião, em direitos da verdade. Naquela cultura existia o direito de proclamar a verdade e, conseqüentemente, não existia o direito de manifestar ou defender o erro. Afinal os direitos eram ligados aos valores e não à pessoa.

A grande mudança que se operou na cultura contemporânea é a seguinte: os direitos inerem à pessoa e não aos valores. O titular do direito é a pessoa. A relação que existe entre a pessoa e o valor é lógica e não jurídica, enquanto a relação jurídica é sempre intersubjetiva, entre pessoas, entre sujeitos. Somente assim pode-se falar em direito à liberdade religiosa, porque o direito de um supõe o dever correlato no outro.

Nesta perspectiva entende-se a proclamação conciliar da liberdade religiosa. "Este Concílio declara que a pessoa humana tem o direito à liberdade religiosa. Este direito consiste em que todos os homens devem ser imunes de coação, seja por parte de indivíduos, seja por parte de grupos sociais ou de qualquer autoridade, de tal forma que em matéria religiosa ninguém seja obrigado a agir contra a própria consciência e não seja impedido de agir, dentro dos devidos limites, de conformidade com sua consciência." (1)

Essa mudança na cultura começou a partir do século XVIII. Nesta visão do mundo cultural, a Carta de 37 não pode conceder uma ampla liberdade religiosa, porque o Poder, sendo totalitário, não reconhece os direitos fundamentais da pessoa humana que estão acima dos direitos do Estado. Esses direitos não emanam do poder do Estado, mas profluem intrinsecamente da natureza da pessoa humana, de sua dignidade e responsabilidade.

Uma outra mudança cultural verificou-se no que diz respeito à relação entre Estado e verdade religiosa, entre Estado e a liberdade religiosa, entre Estado e valores espirituais em geral.

Antigamente afirmava-se que o Estado tinha os mesmos deveres que os indivíduos tinham para com a verdade. O Estado devia ser favorável à verdadeira religião, e, portanto, na opinião dos católicos, devia proteger a Religião Católica, tolerando, apenas, as outras religiões.

1) *Dignitatis Humanae*, n.º 2.

Ora, se o Estado perante a verdade tem os mesmos direitos e deveres que possuem as pessoas, concluíam-se que, teoricamente, o Estado devia ser católico ou pelo menos confessional.

Tratava-se de uma concepção paternalística do Estado. Os mesmos direitos que os pais têm para com os filhos possui o rei para com os seus súditos. Assim como os pais orientam os filhos no campo religioso, da mesma forma deve proceder o Estado.

Na época moderna mudou a concepção do Estado: nasceu o Estado de Direito, o Estado Constitucional.

O Estado, hoje, não é encarado como um fato natural ou uma realidade que se encontra na natureza: é uma instituição criada pelos homens em um determinado ambiente histórico.

Seu fundamento reside nos seres humanos que são sociais por natureza.

Repele-se, portanto, a teoria do direito divino dos reis.

O Estado não recebe a autoridade diretamente de Deus, mas indiretamente no sentido que Deus deu aos homens o poder de criar o Estado.

No Estado de direito, os seres humanos são a fonte originária do poder e todos são chamados, direta ou indiretamente, a participar de seu exercício, através de seus representantes, através de eleições.

O Estado de direito é um Estado constitucional, um Estado em que estão definidos em termos jurídicos a formação e configuração de seus órgãos, seu funcionamento e sua relação. Nesse ordenamento jurídico, o exercício da autoridade é limitado nos termos fixados pela Constituição. Adota-se o princípio da divisão dos poderes para tutelar o direito dos cidadãos.

Por isso, o Estado de direito procura assegurar os direitos fundamentais da pessoa humana que se encontram inseridos em todas as Constituições modernas.

Esta nova configuração do Estado leva os poderes públicos a respeitarem nos cidadãos os direitos fundamentais que são concebidos como zonas e esferas invioláveis da pessoa.

Os poderes públicos são obrigados a impedir que surjam obstáculos no exercício destes direitos e, na hipótese de violação, deverão intervir para harmonizar e garantir os direitos de uns e de outros, reprimir os abusos e punir toda violação.

Nesta concepção, o poder político não é, pois, um poder qualificado e competente para emitir juízos de valor sobre as realidades espirituais.

Isto não significa que o Estado seja indiferente aos valores espirituais; antes, a atitude do Estado deve ser positiva, de acordo com a sua natureza e finalidade política, reconhecendo, respeitando e garantindo os direitos fundamentais de pessoa humana e criando o ambiente propício ao exercício destes direitos.

À luz destas considerações, resulta que o Estado brasileiro, tal como é concebido pela Constituição de 37, não é um Estado de direito, constitucional, legitimamente fundado sobre o poder que lhe foi conferido pelos cidadãos e, portanto, não pode garantir o direito da liberdade religiosa, nem os demais direitos.

A liberdade religiosa só pode florescer e ser garantida por um Estado que se funde sobre os direitos fundamentais da pessoa e cuja autoridade é exercida dentro dos limites fixados pela Constituição, pelos cidadãos, fonte originária de todo o poder.

SEÇÃO QUARTA

A Liberdade Religiosa na Terceira República

(1945-1964)

CAPÍTULO PRIMEIRO

Análise Filosófico-Jurídica da Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi promulgada a 18 de setembro por uma Assembléia eleita em conjunto com o novo Presidente da República, General Eurico Gaspar Dutra, a 2 de dezembro de 1945.

A deposição de Getúlio Vargas ocorreu a 29 de outubro de 1945, sem luta e reação por parte do ditador graças à ação dos chefes militares.

Tendo presente os rigores da ditadura que banira do País as liberdades públicas, os constituintes de 46, imbuídos da convicção de que era mister restaurá-las à custa da própria lei, viveram durante quase oito meses um estado psicológico que não podia deixar de espelhar-se de maneira clara nos delineamentos da nova Constituição, emprestando-lhe um colorido liberal possivelmente muito mais acentuado do que convinha à realidade brasileira.

Foi por isso mesmo que o Estatuto Fundamental de 1946, na maioria de seus aspectos, foi uma reprodução melhorada da lei básica de 1934, livre de seus defeitos e com novas virtualidades a serviço do bem público. ⁽¹⁾

1) SARASATE, o.c., pág.19.

O fato que a Constituição de 1946 durou vinte anos representou um esforço bem sucedido no encaminhamento dos problemas jurídicos fundamentais do Brasil.

Vamos, pois, analisar e comentar os vários dispositivos legais relacionados com a liberdade religiosa, tendo em vista as Constituições anteriores, para verificar o progresso alcançado em 1946 no caminho da liberdade religiosa.

1) A independência religiosa do Estado

“A União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: II — estabelecer ou subvencionar cultos religiosos ou embarçar-lhes o exercício; III — ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração em prol do interesse coletivo.” (2)

São reafirmados neste artigo dois princípios: o da separação ou independência do Estado da Igreja e o da colaboração do Estado com a Igreja na persecução do bem comum. Conhecemos a gênese deste artigo. O inciso II refaz o 1º artigo do Decreto nº 119-A, da separação da Igreja do Estado, promulgado pelo Governo Provisório, em 1890. Ele é a transcrição fiel do princípio sancionado nas Constituições de 1891, de 1934 e de 1937. Representa, pois, uma constante filosófico-jurídica das Constituições Brasileiras Republicanas. A independência religiosa do Estado é uma conquista definitiva da República.

O princípio de colaboração do inciso III encontra-se timidamente afirmado na Emenda Constitucional de 1926, quando se afirma que a representação diplomática junto à Santa Sé não viola o princípio da independência ou neutralidade religiosa do Estado.

Contudo, em 1934, se estabeleceu que a independência religiosa do Estado não está em desacordo com a colaboração com a Igreja quando se trata do bem comum.

Todavia, essa colaboração já existia na prática constitucional. O princípio de colaboração, auspiciado em 1934 e riscado, por motivos óbvios, na carta de 1937, reaparece afirmado em 1946. Ainda mais.

O § 5º, b, aponta um dos caminhos da colaboração que se tornará mais explícita na Constituição de 1967.

Assim, estabelece o § 5º, b, do artigo 31:

“A União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado lançar impostos sobre os templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de

2) Art. 31, II e III.

assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins."

Aliomar Baleeiro, comentando esta regra, sublinha a importância desta imunidade, fundamentando-a no apreço aos valores espirituais e na concepção democrática dos direitos da personalidade, consignados pelo preâmbulo da Constituição: "Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos sob a proteção de Deus em Assembléia Constituinte, para organizar um regime democrático. . ." É uma profissão de fé em certos valores espirituais.

A Constituição, pois, procurou protegê-los, preservá-los e encorajá-los pelos meios mais eficazes ao seu alcance.

A imunidade dos impostos que abrange os templos de qualquer culto não beneficia apenas o imóvel ou o edifício em sua materialidade — como observa Baleeiro —, mas abrange também o próprio culto, todas as atividades religiosas que ali se cumprem e todas as instalações necessárias a esta atividade.

Com razão, afirma o citado autor: "O culto não tem capacidade econômica, não é fator econômico." (3)

A respeito da imunidade dos templos, existe o problema prático de certas colheitas de dádivas que se fazem nos templos católicos, durante as missas, de que uma parte pode ser remetida para a manutenção do Papado em Roma. Seria esta uma renda excluída da imunidade ou, por uma conseqüência ainda mais grave, este fato importaria em perda completa da imunidade pelos templos católicos?

A esta objeção responde Pacheco, dizendo que pode prevalecer, neste caso, a consideração de que essas dádivas não são propriamente rendas do templo, pois são já recolhidas ou feitas pelos fiéis com a destinação consciente de sua remessa para o exterior. (4)

Com relação, portanto, à independência religiosa do Estado, tem prevalecido, em grande número de casos, a consideração que se pode reputar como mais respeitosa ao próprio princípio democrático de que, se a grande maioria dos súditos de um Estado professa uma determinada religião, seria admissível que, nesse Estado, os poderes políticos se conduzam dentro de uma certa predileção ou de uma certa preferência ao culto dessa religião, desde que isso não importe em preterir ou coagir as outras confissões. (5)

Por isso, essa posição neutral do Estado, em face das religiões, explicitamente afirmada em 1891, surge atenuada quando o preâmbulo da

3) ALIOMAR BALEEIRO, *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, 1956, § 26. Cfr. PACHECO, o.c., vol. IV, pág. 318.

4) PACHECO, o.c., vol. IV, pág. 321.

5) PACHECO, o.c., vol. X, pág. 133.

Constituição invoca o nome de Deus; quando, no citado artigo 31, nº III, se admite a colaboração recíproca entre a religião e o Estado; quando, no artigo 141, é admitida a assistência religiosa às forças armadas e nos estabelecimentos de internação coletiva; quando as associações religiosas têm permissão para manter cemitérios particulares; quando, no artigo 163, se acolhe a reivindicação tipicamente católica do casamento de vínculo indissolúvel; quando, no art. 168, V, ingressa o ensino religioso como disciplina nos horários das escolas oficiais, ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, embora de matrícula facultativa; e quando, finalmente, no art. 196, é mantida a representação diplomática junto à Santa Sé.

Está assim quase inteiramente adotada uma concepção das relações entre Igreja e Estado que classificariamos de medianeira, moderadora ou transaccional, já preconizada por Rui Barbosa. (6)

2) A liberdade de consciência, de crença e de culto

“É inviolável a liberdade de consciência e crença, e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contraírem a ordem pública e os bons costumes.” (7)

Enquanto as Constituições de 91 e de 37 se referiam apenas à liberdade de culto, a de 46 volta à mesma amplitude do preceito de 1934.

Sob o aspecto literal, o dispositivo constitucional de 46 insinua um desdobramento da liberdade religiosa em três espécies de liberdade: a de consciência, de crença e de culto.

Tem sido muito difícil estabelecer uma distinção nítida entre liberdade de consciência e a liberdade de crença, cujos conceitos freqüentemente se confundem no todo ou em parte. Já houve quem procurasse distinguir, afirmando que a liberdade de consciência é interior, significando o direito de crer segundo sua inclinação ou sua predileção.

A liberdade de crença, ao invés, é como que o direito de exprimir publicamente, por todas as modalidades de manifestação do pensamento, aquela crença de inclinação ou predileção.

Contudo, a distinção que se faz mais correntemente é entre liberdade interior de consciência e liberdade exterior de culto.

A Constituição adotou esta distinção entre a inviolabilidade de consciência e de crença, de um lado enunciada como absoluta, e liberdade de exercício dos cultos religiosos, por outro enunciada como relativa.

Até mesmo os adjetivos são bem empregados nesta distinção graduada, pois a liberdade de consciência e de crença está qualificada como

6) *Ibidem*, vol. IV, pág. 257.

7) Art. 141, § 7.º

inviolável, ao passo que o exercício dos cultos religiosos é apenas qualificado como livre.

“Devemos entender que, por força dessa enunciação constitucional — escreve Pacheco —, a liberdade de consciência e de crença será sempre respeitada como absoluta, não comportando restrições.”

Essa inviolabilidade absoluta não se refere apenas à elaboração interna da opinião religiosa ou de crença, mas exclui toda e qualquer coação exterior pela qual se tente obrigar o crente a praticar ou negar atos de culto que possam repercutir com constrangimento de sua consciência interior. (8)

Considerada como prolongamento da liberdade de consciência é a liberdade de manifestação e de propagação de crença religiosa.

O seu principal conteúdo será o direito de manifestar e propagar a convicção religiosa por todos os modos de publicidade.

Assim, a liberdade religiosa compreende, em seu plano próprio, o gozo de muitas outras liberdades separadamente asseguradas, como a de pensamento, de reunião, de associação e de ensino.

Todas as religiões têm esses direitos, mas nenhuma poderá exercê-los preterindo, ameaçando ou restringindo idênticos direitos assegurados às outras religiões.

“A liberdade religiosa consagrada na Constituição é tanto mais evidente — escreve Cavalcanti — quanto mais radical é o abstencionismo do Estado em matéria religiosa, sendo vedada a subvenção ao exercício de qualquer culto, alianças ou dependências com qualquer Igreja.”

Dentro desta neutralidade simpática a todas as manifestações de caráter religioso, o Estado pode atingir a sua finalidade, sem prejuízo dos benefícios de ordem espiritual que trazem as instituições e os credos religiosos ao progresso moral do País. (9)

É assegurado o livre exercício dos cultos — afirma a Constituição. O assegurado está a indicar que o Estado é suposto não numa posição de indiferença ou alheamento mas, sim, de supremacia, de fora e acima dos próprios cultos; e aceitar essa proteção é submeter-se, é reconhecer a supremacia, é reconhecer a soberania... daí a possibilidade de atuar o Estado com o comedimento que deve nortear a atuação neutra, os próprios poderes de polícia. (10)

Mas, por sua vez, se essa posição pode trazer restrições ao livre exercício dos cultos, estes podem exigir do Estado, como consequência do “assegurado”, que tome medidas ativas de proteção.

8) PACHECO, o.c., vol. X, pág. 132.

9) CAVALCANTI, o.c., vol. III, pág. 88.

10) CARMINE MAIO, *La Libertà Costituzionale nello Stato Moderno*, 1949, vol. I, págs. 94/95.

Assim, se o Estado não pode intervir nas relações dos crentes entre si e nas deles com as respectivas pessoas jurídicas religiosas, está, no entanto, obrigado a impedir perturbações que partam de terceiros.

3) A escusa de consciência

"Por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, ninguém será privado de nenhum de seus direitos, salvo se a invocar para se eximir de obrigação, encargo ou serviço impostos pela lei aos brasileiros em geral, ou recusar o que ela estabelecer em substituição daqueles deveres, a fim de atender escusa de consciência." (11)

Este parágrafo está intimamente ligado ao anterior, ou seja, à inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença ali proclamada. Se não fosse o § 8º, o direito seria absoluto e não comportaria as duas exceções previstas neste parágrafo.

A parte final desse dispositivo deve-se entender como uma autorização para o legislador e não como um direito subjetivo do cidadão. (12)

Ressalvados os casos previstos na Constituição, (13) o cidadão não se furtará da perda dos direitos políticos pelo simples fato de não haver o legislador ordinário previsto a maneira de substituição a que acena a parte final do parágrafo, mesmo porque nem por toda e qualquer escusa de consciência poderá caber substituição.

Contudo, o parágrafo se apresenta infeliz na sua estrutura. (14) Será sempre difícil justificar razoavelmente qualquer iniciativa da lei impondo obrigações aos brasileiros em geral que possam resultar incompatíveis com as convicções filosóficas, religiosas ou políticas, porque, em tal caso, haverá larga possibilidade de que tal imposição seja violadora das liberdades fundamentais de pensamento e de consciência. Ademais, se uma imposição desta natureza for incompatível com alguma daquelas liberdades, será insubsistente e não obrigará a ninguém.

Além disso, mesmo na hipótese que não houver incompatibilidade, será difícil entender como uma obrigação que tem força compulsória, porque imposta pela lei aos brasileiros em geral, possa ser ao mesmo tempo facultativa. Conseqüentemente, uns teriam sempre de cumprir esta obrigação e outros, pelo simples expediente da escusa de consciência, poderiam cumpri-la em uma modalidade sucedânea ou não cumpri-la de modo algum.

11) Art. 141, § 8.º

12) FALCÃO, o.c., vol. II, pág. 98.

13) Art. 181, § 2.º: "A obrigação militar dos eclesiásticos será cumprida nos serviços das forças armadas ou na assistência espiritual."

14) PACHECO, o.c., vol. X, pág. 138.

Podemos citar o exemplo da obrigação militar imposta pela Constituição a todos os brasileiros. Então admitiremos ser possível a quem se declara convencido de um arraigado pacifismo de base filosófica ou religiosa, invocar este motivo para se escusar fazê-lo.

Mas o que vemos na realidade, por força da lei e dos regulamentos militares, a escusa não é levada em conta e nem é justificativa. O insubmisso pode ser preso e condenado.

Ademais, condenado ou não, é obrigado a prestar serviço militar, a cumprir a obrigação de que procurara evadir-se por motivo de convicção filosófica e religiosa.

Que dizer na hipótese em que uma determinada religião resolva adotar e impor aos seus fiéis uma posição pacifista, pela qual devem recusar-se a prestar serviço militar mesmo em caso de guerra? Por sua fidelidade à fé, o crente tem dado a sua própria vida e ainda mais afrontará qualquer cominação de perda de direitos. Poderia, então, ocorrer o caso em que essa religião dominasse a maioria do povo de um Estado. Se essa maioria, baseada no dispositivo constitucional, se recusasse a prestar o serviço militar, deixaria o Estado inerte e exposto à agressão estrangeira. (15)

Em tal caso seria absurdo admitir que o Estado aceitasse a escusa ou o cumprimento de um dever sucedâneo.

“Por esse motivo — conclui Pacheco —, seria bem melhor que não assomasse com todo o prestígio de um dispositivo constitucional essa possibilidade de uma escusa ou de uma evasão a esse dever tão fundamental, imposto a todos os brasileiros ou que simplesmente figurasse uma autorização de dispensa a quem comprovasse justo motivo de escusa.

4) Assistência Religiosa

“Sem constrangimento dos favorecidos, será prestada por brasileiros (art. 129, I e II) assistência religiosa às forças armadas e, quando solicitada pelos interessados ou seus representantes legais, também nos estabelecimentos de internação coletiva.” (16)

Trata-se neste dispositivo constitucional não de uma garantia de liberdade, sim de um benefício espiritual que sublinha a liberdade de consciência.

15) Essa hipótese verificou-se na Austrália. Informa o Prof. Zemann Cowen, decano da Universidade de Melbourne, que as Testemunhas de Jeová, durante a última Guerra Mundial, se opuseram à defesa nacional. Cfr. FALCÃO, o.c., pág. 96, nota 20.

16) Art. 141, § 9.º

“Como se deve entender essa Assistência Religiosa?” — pergunta Pontes de Miranda — “Deve-se supor que durante o tempo do serviço militar o sacerdote o cumpre sob a forma de assistência religiosa às forças armadas? Deve-se entender que as forças armadas têm capelães?”

“O sentido deste dispositivo — responde o citado autor — está nesse fato: sua colocação entre regras jurídicas de Declaração de Direitos revela seu conteúdo de direito individual à assistência religiosa. Quer dizer: não se pode negar ao militar, qualquer que seja a sua categoria, o direito à assistência religiosa, desde que não se trate de culto contra a ordem e os bons costumes.” (17)

A Constituição de 1934 já havia estabelecido assistência religiosa às forças armadas e estabelecimentos de internação coletiva. Contudo, ocorrem diferenças entre aquela Constituição e a atual.

Segundo a Carta de 34, o Estado era apenas obrigado a permitir a assistência solicitada, presumivelmente pelos favorecidos, ao passo que, segundo a de 1946, o Estado tem obrigação de promover a assistência. Antes, em 1934, em todos os casos a assistência religiosa devia ser solicitada, ao passo que agora será dada obrigatoriamente às forças armadas e somente depende de solicitação aquela que tiver de ser dada nos estabelecimentos de internação coletiva.

Em 1934, a assistência devia correr sem ônus para os cofres públicos, ao passo que agora não está vedado algum custeio oficial. Em 1934, somente a assistência religiosa nas expedições militares devia ser exercida privativamente por sacerdotes brasileiros natos, ao passo que agora qualquer assistência deverá ser dada privativamente pelos que tenham adquirido originária nacionalidade brasileira. (18)

5) Disposições Constitucionais de 46 similares à Constituição de 34

Existem, finalmente, outras disposições relativas ao exercício da liberdade religiosa que substancialmente repetem os dizeres de 1934, dispensando qualquer comentário; remetemos o leitor ao que foi afirmado naquela sede. São as seguintes:

“O art. 141, § 10, trata da secularização dos cemitérios e de sua administração pelas Municipalidades. Permitem-se praticar nelles os ritos de todas as confissões religiosas. Permite-se a existência de cemitérios particulares, à semelhança do art. 113, § 7º, da Constituição de 34.

O art. 141, § 7º, estabelece que as associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil; a Constituição de 34, no art. 113, § 7º, usava a expressão equivalente “nos termos da lei civil”.

17) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. V, 1968, pág. 138.

18) FALCÃO, o.c., Vol. II, pág. 103; PACHECO, o.c., Vol. X, pág. 142.

O art. 196 estabelece que é mantida a representação diplomática junto à Santa Sé, transcrevendo o art. 176 da Carta de 34.

O art. 168, V, estabelece o ensino religioso nos moldes do art. 153 da Constituição de 34 com leves modificações de expressão. A Carta de 46 fala em matrícula facultativa; a de 34 em frequência facultativa.

Com relação aos efeitos civis do casamento religioso, o art. 163 §§ 1º e 2º, repete substancialmente o art. 146 da Constituição de 34, desdobrando os seus preceitos nos atuais parágrafos.

Duas são as hipóteses previstas: a primeira subordina o processo desde o seu início às prescrições da lei civil. Apenas o ato será religioso, ou seja, presidido por sacerdote ou ministro de seita religiosa. A segunda admite a existência de casamento religioso realizado de acordo com o rito próprio, mas sua eficácia civil dependerá de prévia habilitação da autoridade competente, a qual autorizará o seu registro mediante requerimento do casal." (19)

Finalmente, o art. 181, § 2º, da atual Constituição sobre o serviço militar dos eclesiásticos repete o art. 163, § 3º, da Constituição de 1934.

Estas disposições acima citadas correspondem portanto às emendas religiosas da Carta de 34 e, sendo patrimônio definitivo da Constituição brasileira, figuram na Constituição de 1946.

CAPÍTULO SEGUNDO

Consequências Práticas

1) As religiões afro-brasileiras

Na Constituinte de 46 foram apresentadas algumas emendas no sentido de eliminarem do artigo 141, § 7º, a cláusula "desde que não contravenham à ordem pública ou aos bons costumes", relativa ao livre exercício dos cultos religiosos.

Caires de Brito explica que com sua emenda quer evitar que se continuem a praticar atos de violência fundamental contra as religiões negras. "Conheço-as muito de perto — afirma o deputado. Estive em íntimo contacto com elas na Bahia e presenciei também aos abusos policiais."

"Conhecedor até certo ponto dos seus ritos e de sua pureza, sou contra as expressões que sugiro se retirem, porque constituem perigo para essas organizações."

19) CAVALCANTI, o.c., vol. IV, pág. 76.

Com efeito, é muito difícil julgar o que pode constituir contravenção à ordem pública. Ora, pela Constituição, no § 7º, assegura-se às autoridades o direito de repressão aos que abusam da livre manifestação do pensamento.

“No caso da religião — afirma o mesmo deputado —, seria um absurdo deixarmos uma simples autoridade policial julgar se tal ou qual religião contravém à ordem pública. A não ser nos casos de pura matéria policial, a autoridade pode, a título de moralidade, impedir a livre manifestação de um culto religioso.”

“Com relação à religião negra — continua Brito —, conheço inúmeros casos de perseguição, de invasão de terreiros, de espancamento e de prisões. Não ignoro que tanto na religião negra como em outras há abusos; mas o que desejava assinalar é que, não obstante essas expressões, eles continuarão.” (1)

“Aliomar Baleeiro afirma que o fato referido por Caires de Brito é absolutamente verdadeiro. E eu, como baiano, posso atestá-lo, pois conheço o assunto por experiência e observação. O que, porém, contesto é que o remédio para o mal, isto é, a perseguição à religião afro-brasileira relativa aos bons costumes, esteja na emenda suprimindo a cláusula acima referida.”

“Em verdade, a prática da religião negra na Bahia não é contrária aos bons costumes. É fetichismo talvez, mas não imoralidade, no dizer de Baleeiro. O mesmo acontece em muitos Estados. Entretanto, é preciso coibir os abusos policiais, como os de perseguir os simples, os humildes, os pobres nos seus cultos rudimentares, desde que não sejam contrários aos bons costumes.” (2)

Na votação do parágrafo, a emenda de Caires de Brito foi rejeitada.

2) O Mandado de Segurança nº 784 do Tribunal Federal de Recursos

Pinto Faicão, em sua obra “Constituição Anotada”, cita o julgado proferido por maioria pelo Tribunal Federal de Recursos, em 6 de novembro de 1950, o qual considerou correta a recusa de matrícula a alunos da Escola Politécnica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sob alegações de que professavam certa ideologia política ou não tinham fé católica.

Esteou-se o julgado no argumento principal de que a recusa emanava de estabelecimento privado, embora sob a fiscalização federal, contra o qual não operava a regra constitucional.

1) JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946* (Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembleia Constituinte), vol. III, 1947, Rio de Janeiro, pág. 27.

2) DUARTE, *o.c.*, vol. III, pág. 27.

“Seria argumentação desse jaez — comenta o citado autor — que teria levado certos tribunais racistas estaduais norte-americanos a permitir discriminação de cor em escolas particulares.”

Mas acontece que na América as escolas seriam inteiramente particulares, ao passo que no Brasil estão sujeitas à intervenção federal.

“Ora, os direitos fundamentais — conclui Falcão — nos tempos que correm não têm valor apenas frente ao Estado, mas também em presença de qualquer particular ou entidade que disponha ou represente forças sociais.”

Entende-se, pois, que, em relação àquela classe de terceiros que desenvolvem atividade social à qual o Estado não é indiferente (escola, hospital, empresa de transportes), as garantias individuais atuam em plena eficácia como se fosse o próprio Estado que estivesse à frente do indivíduo. (3)

3) Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 10 de dezembro de 1922

Pinto Falcão, em sua obra citada, refere que a jurisprudência tem restringido a aparente ilimitada amplitude da escusa de consciência, exigindo que, para se tornar operante a escusa de consciência que o cidadão alega, tenha bom lastro de veracidade e seriedade.

Por vezes, certos indivíduos pedem dispensa do serviço militar alegando serem adeptos de determinada seita. O Ministério da Guerra, fundado em acórdão de 30-12-1922, proferido pelo Supremo Tribunal Federal, na vigência de dispositivo correspondente da Constituição de 1891, costuma indeferir, a menos que demonstrado existir motivo sério (voto de clausura); não basta alegar, mas sim é preciso demonstrar (não provar) que na situação individual há incompatibilidade com o encargo cívico. (4)

4) Mandado de Segurança a favor da Igreja Católica Apostólica Brasileira

O Mandado de Segurança nº 1.114, de 17 de novembro de 1943, foi impetrado pelo Ex-Bispo de Maura, Dom Carlos Costa, chefe da Igreja Católica Apostólica Brasileira. Trata-se de remédio jurídico impetrado por um bispo dissidente que pretendia fundar Igreja nacional. Eis os fatos narrados pelo Ministro do Tribunal, Hahnemann Guimarães:

“Sr. Presidente, resume o eminente Dr. Procurador-Geral da República o propósito do impetrante em insurgir-se ele contra o ato do Exmo. Sr. Presidente da República que, aprovando parecer emitido pelo Sr. Consultor-Geral da República sobre a maneira de assegurar o livre exercício do culto da Igreja Cató-

3) FALCÃO, o.c., pág. 98; PACHECO, o.c., vol. X, pág. 140.

4) *Ibidem*, pág. 100; PACHECO, o.c., vol. X, pág. 141.

lica Apostólica Romana, o encaminhou ao Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores para que desse cumprimento.”

O parecer do Consultor-Geral da República nasceu de uma representação, dirigida ao poder temporal por sua Eminência D. Jaime de Barros Câmara, Arcebispo do Rio de Janeiro, representação redigida nos seguintes termos:

“Em verdade, desde o nome do adotado, Igreja Católica Apostólica Brasileira, até o culto, ritos, tudo é feito com o objetivo de mistificar e confundir. Assim, o próprio apóstata se apresenta como “bispo de culto romano”: usam, ele e seus ministros, as mesmas vestes e insígnias do clero e bispos romanos, praticam os mesmos atos religiosos da Igreja de Roma, como sejam: batismos, crismas, casamentos, procissões, missas campais, bênçãos e lançamentos de pedras fundamentais, e em todos esses adotam os mesmos paramentos, o mesmo cerimonial do nosso culto externo.”

Dai resultou a providência, nos seguintes termos:

“Cabe, portanto, à autoridade civil, no exercício do seu poder de polícia, atendendo ao pedido que foi feito pela autoridade competente da Igreja Católica Apostólica Romana, e assegurando-lhe o livre exercício de seu culto, impedir o desrespeito ou a perturbação do mesmo culto, através de manifestações exteriores, quais procissões, missas campais, cerimônias em edifícios abertos ao público etc., quando praticadas pela Igreja Católica Apostólica Brasileira com as mesmas vestes, enfim, o mesmo rito daquela.” (5)

“Adotando a providência sugerida neste parecer, Sr. Presidente, parece-me que o poder civil infringiu frontalmente o princípio básico de toda a política republicana que é a liberdade de crença, da qual decorrem, como consequência lógica e necessária, a separação da Igreja do Estado. Reclamada essa separação pela liberdade de crença, dela resultou, necessariamente, a liberdade de exercício de culto...”

No caso particular, trata-se de delito espiritual definido no can. 1.325, § 2º, onde se define o cismático como aquele “qui subesse renuit Romano Pontifici aut cum membris Ecclesiae ei subiectis communicare recusat”.

É o que se dá no presente caso.

O Ex-Bispo de Maura não quer reconhecer o primado do Pontífice Romano, quer constituir uma Igreja Nacional, uma Igreja Católica Apostólica Brasileira, com o mesmo culto católico.

5) HAROLDO VALLADÃO, *Pareceres do Consultor-Geral da República*, vol. II, (abril de 1948 a outubro de 1948), Rio, 1950, LXXIV, pág. 216.

É-lhe lícito exercer esse culto no exercício da liberdade outorgada pela Constituição no art. 141, § 7º, liberdade cuja perturbação é de modo preciso proibida pela Constituição no art. 31, inciso II.

Trata-se, pois, de delito espiritual. Ora, como podemos resolver um delito e um conflito espiritual com a intervenção do poder temporal, do poder civil, que está separado da Igreja?

Os delitos espirituais punem-se com as sanções espirituais; os conflitos espirituais resolvem-se dentro das próprias Igrejas; não é lícito que essas Igrejas recorram ao prestígio do poder para resolver seus cismas e para dominar suas dissidências.

É este princípio fundamental da política republicana, este princípio da liberdade de crença que reclama a separação da Igreja do Estado e que importa, necessariamente, na liberdade do exercício do culto; é este princípio que me parece profundamente atingido pela aprovação do parecer do eminente e meu ilustre colega de Faculdade, Prof. Haroldo Valadão.

Assim sendo, Sr. Presidente, concedo o mandado." (6)

CAPÍTULO TERCEIRO

Conseqüências Filosóficas

1) O Desenvolvimento da Liberdade Religiosa na Carta de 46

Após a leitura comentada da Constituição de 1946, podemos verificar o progresso da liberdade religiosa relacionado com a involução representada pela Carta de 37, parêntese imprevisto de ruptura no caminho dos direitos fundamentais ocorrido durante a ditadura de Getúlio Vargas.

A Constituição de 1946, que durante 20 anos de vigência conseguiu conquistar a simpatia nacional do povo e não só dos juristas e dos seus comentadores, representa mais do que o progresso, o desenvolvimento da liberdade religiosa. Divergências, restrições, incertezas desapareceram, deixando contemplar as linhas estruturais da liberdade religiosa, cujos alicerces afundam nos dispositivos da 1ª Carta Republicana.

O equilíbrio emocional, que os Constituintes de 91 não souberam e não puderam guardar, tomados de medo pela grandeza da tarefa que sentiam ao proclamar a república, rompendo uma série de correntes escravizadoras, resplandeceu agora na Constituição de 46.

Falamos em desenvolvimento da liberdade religiosa porque as emendas religiosas da Carta de 34, que com dificuldade entraram a fazer parte

6) Cfr. PONTES DE MIRANDA, o.c., Vol. V, 1967, págs. 125/127.

de uma Constituição efêmera na sua vigência trienal, tornaram-se patrimônio definitivo da Constituição brasileira. A própria redação dos dispositivos constitucionais relacionados com a liberdade religiosa é feliz, sinal de uma elaboração tranqüila e consciente, de uma realidade perfeitamente integrada.

Deparamo-nos com uma simpatia franca do Estado para com a religião em geral, mas especialmente com a Religião Católica, a religião da maioria. Não se trata de um reconhecimento civil especial de que fala a declaração conciliar (1), mas de uma colaboração cada vez mais acentuada do Estado, consciente da sua responsabilidade para com o problema religioso.

Essa responsabilidade é decididamente afirmada na colaboração que o Estado quer com a Igreja, quando houver o interesse do bem comum (art. 31) em isentar de impostos as obras relacionadas com o culto, na invocação a Deus no preâmbulo, na inviolabilidade do direito da liberdade de consciência e de crença. É claramente afirmada essa colaboração quando se declara que é assegurado o livre exercício dos cultos religiosos. Assegurado significa determinação, empenho, promoção por parte do Estado em favorecer o livre exercício dos cultos.

Com relação à assistência religiosa às forças armadas e nos hospitais e estabelecimentos de internação coletiva, nota-se a mesma clareza de propósitos. Enquanto a Constituição de 34 permite a assistência religiosa quando for solicitada e limitando-a às expedições militares, a de 46 assegura uma assistência religiosa permanente às forças armadas, não usando o verbo "permitir" de 34, lembrança dos difíceis debates travados na Câmara pelo receio de trair os postulados de 91.

Pacífica é também a questão das associações religiosas equiparadas às demais associações civis, "adquirindo a personalidade jurídica na forma da lei comum".

A expressa referência da Constituição às associações religiosas é supérflua, uma vez que não existam diferenças ou restrições com as demais. Contudo, sua inclusão na Constituição justifica-se como a lembrança de que o direito da "mão morta" que escravizou as ordens religiosas durante o Império e que foi parcialmente extinto em 1891 e em 1937, deixou completamente de existir em 1946. (2)

A representação diplomática junto à Santa Sé, que figurava como um dispositivo intimamente ligado com a questão da liberdade de consciência, tomou outra conceituação, perdeu todo aquele misticismo anticlerical que a considerava como uma invasão de potência estrangeira, passando a figurar entre as Disposições Gerais da Constituição.

Pacífica é também a questão dos cemitérios, uma vez que a Constituição admite cemitérios particulares e garante o livre exercício dos cul-

1) "Dignitate Humanae", n.º 26.

2) PACHECO, o. c., Vol. X, pág. 135.

tos fúnebres nos cemitérios mantidos pelas autoridades municipais. A redação de 1934 a esse respeito foi porém mais completa e feliz.

O ensino religioso, o aspecto mais delicado da liberdade de consciência, ocasião de debates cerrados em 1934, reflete o aspecto positivo do Estado em cumprir seus deveres com a liberdade religiosa.

Devemos notar que esta franca simpatia do Estado com a religião se refere praticamente à Igreja Católica, contudo, não há nenhuma restrição às demais religiões e cultos e confissões existentes no Brasil. Sempre a Constituição, em todos os seus artigos, coerente com os princípios da liberdade religiosa, frisa que todas as confissões se podem beneficiar da colaboração do Estado, permanecendo de pé a proibição à União, aos Estados e aos Municípios de estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício dos cultos religiosos e de manter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja.

Podemos, pois, afirmar que nesta Constituição o aspecto positivo da ação do Estado no campo da liberdade religiosa é claramente afirmado de acordo com os princípios enunciados pelo Vaticano II.

A declaração conciliar assevera que “todos, cidadãos e poderes públicos, devem cooperar ao exercício do direito da liberdade religiosa, cada qual conforme a medida de sua capacidade e de seu dever para com o bem comum”. (3)

Entre os deveres e as tarefas que a “Pacem in Terris” atribui aos poderes públicos, destaca-se a seguinte afirmação:

“Na época moderna, a atuação do bem comum encontra o seu fundamento nos direitos e nos deveres da pessoa. Por isso, as principais tarefas dos poderes públicos consistem em reconhecer, respeitar, harmonizar, tutelar e promover aqueles direitos, tornando desta forma mais fácil o cumprimento dos respectivos deveres.” (4)

2) Incertezas na Constituição

Poucas incertezas encontramos nesta Constituição que servem para pôr em evidência o valor e sua amplitude no campo da liberdade religiosa. Trata-se da escusa ou objeção de consciência e do casamento religioso.

Constatamos que o art. 141, § 8º, não foi feliz em sua redação (5) ao afirmar que ninguém será privado de nenhum dos seus direitos por motivo

3) “Dignitatis Humanae”, n.º 6.

4) “Pacem in Terris”, n.º 59.

5) PACHECO, o. c., Vol. X, pág. 138.

de convicção religiosa, filosófica ou política, salvo quando se trata da recusa de obrigação imposta em geral aos brasileiros.

É uma incerteza: quais são as imposições gerais da lei que possam resultar em conflito com as convicções religiosas do indivíduo? Como conciliar esse conflito com a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença garantida pela Constituição? Como poderá obrigar a lei se a Constituição garante essa liberdade?

Sobretudo, como a lei poderá justificar estas obrigações, encargos ou serviços impostos aos brasileiros em geral, se estão em conflito com a liberdade de consciência e de crença do indivíduo?

A Constituição registra uma consideração particular oferecendo uma solução especial para o serviço militar dos eclesiásticos. (6)

Devemos reconhecer que a objeção de consciência é aos iniciados como em todos os outros países, mesmo naqueles em que os horrores e as experiências bélicas evidenciaram muitas injustiças e males. Na realidade, as Constituições refletem o ambiente sócio-cultural e religioso que devem interpretar e realizar.

Quanto ao casamento religioso, persistem algumas anomalias nas duas hipóteses previstas pela Constituição.

Na primeira hipótese, ou seja, no caso do matrimônio canônico não inscrito e anterior ao civil, ele é considerado como inexistente. Na segunda hipótese, não está determinada com caráter obrigatório a inscrição do casamento religioso no registro civil, ato capaz de outorgar-lhe toda a eficácia civil e garantir elementos suficientes de prova e publicidade.

As anomalias consistem no fato da possibilidade de existência de "bigamia sociológica" e uniões matrimoniais canônicas que não gozam de direitos civis. (7)

Contudo, podemos afirmar que se submetemos a Constituição de 46 ao mesmo tratamento com que uma escola exegética protestante submeteu a Bíblia, dando uma cor às diferentes correntes de pensamentos que nela se encontram, podemos reconhecer claramente nesta Constituição traços marcantes e fundamentais que pertencem a 91, outros a 1934, nenhum a 1937 e outros próprios de 1946, resultado de um progresso e desenvolvimento da Liberdade Religiosa no Brasil.

6) Art. 181, § 2.º

7) CIFUENTES, o.c., pág. 207.

Obs.: A seção seguinte deste trabalho será publicada no número 45 da "Revista de Informação Legislativa".

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas

“REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

	Cr\$
-- nº 1 (março/1964)	10,00
-- nº 2 (junho/1964)	esgotada
-- nº 3 (setembro/1964)	”
-- nº 4 (dezembro/1964)	”
-- nº 5 (março/1965)	”
-- nº 6 (junho/1965)	”
-- nº 7 (setembro/1965)	”
-- nº 8 (dezembro/1965)	”
-- nº 9 (março/1966)	”
-- nº 10 (junho/1966) (reimpressão)	30,00
-- nº 11 (setembro/1966)	esgotada
-- nº 12 (outubro a dezembro/1966) (reimpressão)	25,00
-- nºs 13 e 14 (janeiro a junho/1967) (reimpressão)	15,00
-- nºs 15 e 16 (julho a dezembro/1967)	esgotada
-- nº 17 (janeiro a março/1968) (reimpressão)	20,00
-- nº 18 (abril a junho/1968) (reimpressão)	30,00
-- nº 19 (julho a setembro/1968)	10,00
-- nº 20 (outubro a dezembro/1968)	10,00
-- nº 21 (janeiro a março/1969)	10,00
-- nº 22 (abril a junho/1969)	10,00
-- nº 23 (julho a setembro/1969)	10,00
-- nº 24 (outubro a dezembro/1969) (reimpressão)	20,00
-- nº 25 (janeiro a março/1970)	15,00
-- nº 26 (abril a junho/1970) (reimpressão)	20,00
-- nº 27 (julho a setembro/1970)	15,00
-- nº 28 (outubro a dezembro/1970)	15,00
-- nº 29 (janeiro a março/1971)	15,00

– nº 30 (abril a junho/1971)	15,00
– nº 31 (julho a setembro/1971)	15,00
– nº 32 (outubro a dezembro/1971)	15,00
– nº 33 (janeiro a março/1972)	15,00
– nº 34 (abril a junho/1972)	15,00
– nº 35 (julho a setembro/1972)	15,00
– nº 36 (outubro a dezembro/1972)	15,00
– nº 37 (janeiro a março/1973)	20,00
– nº 38 (abril a junho/1973)	25,00
– nº 39 (julho a setembro/1973)	25,00
– nº 40 (outubro a dezembro/1973)	20,00
– nº 41 (janeiro a março/1974)	15,00
– nº 42 (abril a junho/1974)	25,00
– nº 43 (julho a setembro/1974)	35,00

“CATÁLOGO DAS PUBLICAÇÕES” (com índices da *Revista de Informação Legislativa* nºs 1 a 40 – março/1964 a dezembro/1973): enviaremos gratuitamente a quem nos solicitar.

“JORNALISMO” – LEGISLAÇÃO (1963) esgotada

“DIREITO ELEITORAL”

– Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963) esgotada

“REFORMA AGRÁRIA”

– Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, Mensagens Presidenciais, legislação (1963) esgotada

– Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963) esgotada

– Debates parlamentares – Senado Federal (1963) esgotada

“DIREITO DE GREVE” (Edição de 1964)

– Histórico do Direito de Greve no Brasil

– Constituinte de 1946

– Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional

– Origem da Lei nº 4.330, de 1º-6-64

– Jurisprudência dos Tribunais

– Pareceres da Consultoria-Geral da República esgotada

“VENDAS E CONSIGNAÇÕES” (Edição de 1965)

– Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na *Revista de Informação Legislativa* nºs 15/16, pág. 217, e nº 30, pág. 239) esgotada

“LEGISLAÇÃO DO GOVERNO REVOLUCIONÁRIO”

- Decretos-Leis n.º 1 a 318 (Governo Castello Branco) —
legislação correlata — 4 volumes esgotada
- Atos Institucionais — Atos Complementares — Decretos-
Leis e legislação citada ou revogada — Índices cronoló-
gico e por assunto — Governo do Presidente Costa e Silva
— dos Ministros Militares respondendo pela Presidência e
do Presidente Emílio G. Médici:
 - 1º volume contendo 268 páginas
 - Atos Institucionais n.ºs 1 a 4
 - Atos Complementares n.ºs 1 a 37
 - Decretos-Leis n.ºs 319 a 347 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto esgotada
 - 2º volume contendo 314 páginas
 - Ato Institucional n.º 5
 - Atos Complementares n.ºs 38 a 40
 - Decretos-Leis n.ºs 348 a 409 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto 15,00
 - 3º volume contendo 304 páginas
 - Atos Institucionais n.ºs 6 e 7
 - Atos Complementares n.ºs 41 a 50
 - Decretos-Leis n.ºs 410 a 480 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto esgotada
 - 4º volume contendo 490 páginas
 - Atos Institucionais n.ºs 8 e 9
 - Ato Complementar n.º 51
 - Decretos-Leis n.ºs 481 a 563 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto esgotada
 - 5º volume contendo 336 páginas
 - Ato Institucional n.º 10
 - Atos Complementares n.ºs 52 a 56
 - Decretos-Leis n.ºs 564 a 664 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto 15,00
 - 6º volume contendo 488 páginas
 - Ato Institucional n.º 11
 - Atos Complementares n.ºs 57 a 62
 - Decretos-Leis n.ºs 665 a 804 e legislação citada, com
índices cronológico e por assunto 25,00

— 7º volume contendo 290 páginas	
Emenda Constitucional nº 1	
Atos Institucionais nºs 12 a 17	
Atos Complementares nºs 63 a 77	
Decretos-Leis nºs 805 a 851 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	15,00
— 8º volume contendo 318 páginas	
Decretos-Leis nºs 852 a 941 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	15,00
— 9º volume contendo 364 páginas	
Decretos-Leis nºs 942 a 1.000 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	25,00
— 10º volume contendo 386 páginas	
Decreto-Lei nº 1.001, de 21-10-1969	
Código Penal Militar, com índice remissivo e por assunto	30,00
— 11º volume contendo 503 páginas	
Decretos-Leis nºs 1.002 e 1.003	
Código de Processo Penal Militar e Lei de Organização Judiciária Militar, com índice remissivo e por assunto	35,00
— 12º volume contendo 309 páginas	
Decretos-Leis nºs 1.004 a 1.068 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	25,00
— 13º volume contendo 406 páginas	
Atos Complementares nºs 78 a 94	
Decretos-Leis nºs 1.069 a 1.153 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	30,00
— 14º volume contendo 487 páginas	
Decretos-Leis nºs 1.154 a 1.187 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	30,00
— 15º volume contendo 247 páginas	
Atos Complementares nºs 95 a 97	
Decretos-Leis nºs 1.188 a 1.271 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	20,00

- 16º volume contendo 424 páginas
 Atos Complementares nºs 98 e 99
 Decretos-Leis nºs 1.272 a 1.322 e legislação citada,
 com índices cronológico e por assunto. Obs.: este
 volume contém um índice geral das duas coleções,
 a partir do Decreto-Lei nº 1/65 40,00

“ANAIIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967” (Projeto) (Edição de 1966)

- *Quadro Comparativo*: Projeto de Constituição remetido
 ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constitui-
 ção de 1946 e suas alterações (Emendas Constitucionais
 e Atos Institucionais), comparados em todos os artigos
 e itens esgotada

“ANAIIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967”

- 1º volume — Antecedentes da Constituição através de no-
 ticiário da imprensa 10,00
- 2º volume — Primeira fase de tramitação do projeto de
 Constituição no Congresso Nacional — Discussão e Vota-
 ção do Projeto 10,00
- 3º volume — Discursos pronunciados em sessões do Sena-
 do Federal e da Câmara dos Deputados 10,00
- 4º volume (2 tomos) — Segunda fase de tramitação do
 Projeto de Constituição no Congresso Nacional 30,00
- 5º volume — Comissão Mista 15,00
- 6º volume (2 tomos) — Emendas oferecidas ao Projeto
 de Constituição 30,00
- 7º volume — Quadro Comparativo da Constituição de
 1967 — Projeto originário do Poder Executivo — Emen-
 das aprovadas (artigo por artigo) 15,00

“REFORMA AGRÁRIA” (3 tomos) (Edição de 1969)

Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e
 desenvolvimento regional, contendo:

- textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº
 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
- alterações, regulamentações e remissões da legislação
 transcrita
- comentário da legislação correlata
- histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
- marginália (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice
 por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, pa-
 rágrafos, itens e alíneas 45,00

"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL"		
– QUADRO COMPARATIVO (Edição de 1970)		15,00
Contém, compara- radas em todos os artigos:	Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.	
	Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais nºs 5 a 17 e Ato Complementar nº 40/69, ratificado pelo art. 3º do Ato Institucional nº 6/69).	
	Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (com as Emendas Constitucionais e Atos Institucionais que a alteraram).	
<hr/>		
Em notas, além de outras observações, são destacadas as alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, através de emendas ao Projeto de Constituição remetido ao Congresso pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em dezembro de 1966.		
"O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL" (Edição de 1970)		
	– Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970	15,00
	"A IMPRENSA E O DIREITO" (leis, projetos – profissão de jornalista; legislação de imprensa) (Edição de 1971)	esgotada
"DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS" (Edição de 1971)		
	– Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (2 tomos)	45,00
"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1971)		
	– Histórico da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 – "Lei Orgânica dos Partidos Políticos"	55,00
"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" (Edição de 1973)		
	– Emendas Constitucionais nº 1, de 17-10-69, nº 2, de 9-5-72, nº 3, de 15-6-72 e nº 4, de 23-4-75 (formato bolso)	60,00
"LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E COMPLEMENTAR" (Edição de 1972)		
contendo:		
	– Emendas Constitucionais – Atos Institucionais – Atos Complementares – Leis Complementares.	
	– Legislação citada – sinopse (com suplementos 1973 e 1974)	25,00

"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1974)	
– Histórico das Leis n.ºs 5.682, de 21 de julho de 1971 – "Lei Orgânica dos Partidos Políticos", e 5.697, de 27 de agosto de 1971 – "Dá nova redação aos artigos que menciona da Lei n.º 5.682, de 21-7-71 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos"	70,00
"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA" (2ª edição, revista e atualizada – 1974)	
– Textos legais, instruções do TSE, quadro comparativo (Leis n.ºs 5.682/71 e 4.740/65, com suas alterações) ..	20,00
"CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL" (Edição de 1974) – Histórico (3 volumes)	
– 1ª volume (3 tomos)	
– Histórico da Lei n.º 5.869, de 11-1-73, que "institui o Código de Processo Civil" (Projeto do Executivo, Mensagem, Exposição de Motivos, tramitação completa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, discursos)	125,00
– 2ª volume (2 tomos)	
– Quadro Comparativo (Lei n.º 5.869/73 – Projeto do Executivo que deu origem à Lei n.º 5.869/73 – Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional)	
– Quadro Comparativo (Lei n.º 5.925/73 – Projeto do Executivo que deu origem à Lei n.º 5.925/73 – Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional)	35,00
– 3ª volume	
– Histórico da Lei n.º 5.925, de 1º-10-73, que "retifica dispositivos da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil"	
– Histórico da Lei n.º 6.014, de 27-12-73, que "adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona"	
– Histórico da Lei n.º 6.071, de 3-7-74, que "adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona"	20,00
"CÓDIGO PENAL" (Edição de 1974)	
– Histórico da Lei n.º 6.016, de 31-12-73, que "altera dispositivos do Decreto-Lei n.º 1.004, de 21-10-69, que instituiu o Código Penal"	45,00

"CÓDIGO PENAL" (Edição de 1974)	
– Quadro Comparativo (Novo Código Penal – Código Penal de 1940)	
– Notas (texto original do Decreto-Lei nº 1.004/69 e alterações introduzidas pela Lei nº 6.016/73; alterações do Código Penal de 1940; legislação correlata)	
– Exposições de Motivos (da Lei nº 6.016/73; do Decreto-Lei nº 1.004/69; do Decreto-Lei nº 2.848/40)	25,00
"PREVIDÊNCIA SOCIAL" (Edição de 1974)	
– Lei Orgânica da Previdência Social atualizada	
– Notas – Remissões – Comparações – Regulamentações – Jurisprudência Administrativa	
– Ementário de legislação	20,00
"PREVIDÊNCIA SOCIAL" (Edição de 1974)	
– Histórico da Lei nº 5.890, de 8-6-73, que "altera a legislação de Previdência Social, e dá outras providências" (2 tomos)	70,00
"CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO" (Edição de 1974)	
– Texto atualizado da CLT	
– Comparação com o texto original e alterações	
– Legislação correlata	
– Notas	35,00
"REFORMA ADMINISTRATIVA" (Edição de 1974)	
– Decreto-Lei nº 200/67 e suas alterações	
– Legislação: alteradora, citada e correlata	25,00
OUTRAS OBRAS	
"REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL" (Edição de 1971)	
	15,00
"TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO" (Edição de 1972)	
– Regimento Interno	
– Regulamento-Geral da Secretaria	
– Regimento Interno da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho	
– Regimento de Custas e Emolumentos	
– Regulamento da Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho	12,00
"REGIMENTO INTERNO E TABELA DE CUSTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL" (Edição de 1971)	
– Índices da matéria e por assunto (Trabalho elaborado, revisado e impresso pelo Centro Gráfico do Senado Federal)	10,00

RELAÇÃO DOS VOLUMES E TOMOS DA COLEÇÃO COMEMORATIVA
DO SESQUICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL

(Editada pelo Centro Gráfico do Senado Federal, c/seus respectivos preços)

N.º do Volume	N.º Tomo	N.º de Páginas	TÍTULO	Preços (Cr\$)
1	—	220	O Parlamento e a Evolução Nacional, Introdução Histórica	20,00
2	I	296	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
2	II	400	O Parlamento e a Evolução Nacional	40,00
3	I	334	O Parlamento e a Evolução Nacional	45,00
3	II	274	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	J	288	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	II	316	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
5	—	768	O Parlamento e a Evolução Nacional	70,00
—	—	152	Testemunhos sobre Milton Campos	esgotado
—	—	184	A Constituinte de 1823	20,00
1	—	116	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	10,00
2	—	364	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	35,00
9	—	252	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	25,00
1	—	448	Parlamentares do Império	esgotado
2	—	244	Parlamentares do Império	esgotado
1	—	736	Obra Política de José Bonifácio ..	60,00
2	—	352	Obra Política de José Bonifácio ..	30,00
1	—	404	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
2	—	392	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
3	—	408	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
—	—	48	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil — ÍNDICE	20,00

Os pedidos de publicações constantes desta relação deverão ser dirigidos à SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL, Ed. Anexo I, 11º andar, Praça dos Três Poderes — 70.000 — BRASÍLIA — DF, acompanhados de cheque nominal, visado, pagável em Brasília e emitido a favor do CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL ou pelo sistema de REEMBOLSO POSTAL

BOLETINS INFORMATIVOS (*)**CONSTITUIÇÃO:**

Quadro Comparativo (Projeto do Executivo – Constituição de 1946 – Emendas Constitucionais e Atos Institucionais) – Edição 1966.

CONTRAVENÇÕES PENAIS:

Quadro Comparativo (Anteprojeto publicado no DO de 2-7-70 – Lei das Contravenções Penais – legislação correlata) – Edição 1970.

PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL:

Projeto de Lei nº 7/70 (CN) – Dispositivo constitucional (Comparativo e Histórico) – Projetos apresentados no Congresso Nacional – Legislação estrangeira – Bibliografia – Noticiário da imprensa – Edição 1970.

CENSURA:

Decreto-Lei nº 1.077/70 – repercussão através do noticiário da imprensa – Edição 1970 – esgotado

CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL:

Quadro Comparativo (Projeto nº 309/71 – Decreto-Lei nº 1.005, de 1969) – Edição 1971.

CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL:

Quadro Comparativo (Substitutivo da Câmara dos Deputados – Projeto nº 309/71 – Decreto-Lei nº 1.005/69) – Edição 1971.

COOPERATIVISMO (2 tomos):

Tomo I – Quadro Comparativo (Projeto nº 292/71 – Decreto-Lei nº 59/66 – Decreto nº 60.597/67).

Tomo II – Projetos, discursos, noticiário da imprensa. – Edição 1971.

POLÍTICA HABITACIONAL:

Projeto nº 20/71 (CN) (com legislação citada).
Decreto-Lei nº 1.188/71 (com legislação citada) – Legislação – Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional

(*) Publicação de tiragem e circulação restritas, destinada a informar, esclarecer, enriquecer e subsidiar Projetos de relevância submetidos ao Congresso Nacional.

— Discursos — Comissão Especial (atas das reuniões) — Noticiário da imprensa. — Edição 1971.

ENTORPECENTES:

Projeto nº 185/71 — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Discursos — Comissão Especial (atas das reuniões) — Noticiário da imprensa — Edição 1971.

SÍMBOLOS NACIONAIS:

Quadro Comparativo (Projeto nº 11/71 (CN) — Lei nº 5.443/68) — Notas — Edição 1971.

ENSINO DE 1º E 2º GRAUS:

Projeto nº 9/71 (CN) — Legislação — Discursos — Noticiário da imprensa. — Edição 1971 — esgotado.

LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 8/71 (CN) — Lei nº 4.740/65 e suas alterações) — Edição 1971.

ESTATUTO DOS MILITARES:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 29/71 (CN) — Decreto-Lei nº 1.029/69 — Lei nº 4.920/65). — Edição 1971 — esgotado.

EMPREGADOS DOMÉSTICOS:

Projeto de Lei nº 930/72 — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Legislação — Discursos — Noticiário da imprensa 1972.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL:

Quadro Comparativo (Projeto do Executivo — Código vigente atualizado) — Notas — Edição 1972 — esgotado.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (2 tomos):

Tomo I: Quadro Comparativo (Projeto do Executivo, alterado pela Câmara dos Deputados — Código vigente atualizado) — Notas.

Tomo II: Emendas aprovadas pela Câmara dos Deputados (textos e justificações). — Edição 1972 — esgotado.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (2 tomos) (alterações à Lei nº 5.869/73):

Tomo I: Quadro Comparativo (Projeto de alteração — Lei nº 5.869/73 — Projeto original do Código — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional ao Projeto que deu origem à Lei nº 5.869, de 1973).

Tomo II: Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional ao Projeto que deu origem à Lei nº 5.869/73 (textos e justificações) — Notas — Edição 1973 — esgotado.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Coisas):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas e subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Ebert Vianna Chamoun; Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Clóvis do Couto e Silva (Hipoteca); Projeto nº 3.263, de 1965, que "institui o Código Civil" (Mensagem, Exposição de Motivos, texto e Relatório). — Edição 1972.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Obrigações):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas e subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Agostinho Arruda Alvim; Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Fábio Konder Comparato (Seguros); Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Mauro Brandão Lopes (Títulos de Crédito); Projeto nº 3.264/65 que "estabelece o Código das Obrigações" (Mensagem, texto e Relatório); Anteprojeto de Código das Obrigações (Títulos de Crédito) de autoria do Professor Theóphilo de Azeredo Santos (1965); Anteprojeto de Código de Obrigações, de 1941 (texto, Exposição de Motivos, Conferência do Ministro Philadelpho Azevedo, Estudo do Professor Hahnemann Guimarães). — Edição 1972.

CÓDIGO CIVIL (Direito de Família) (2 tomos):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas (Comparação com a legislação estrangeira, especialmente de Portugal, Itália, França, Alemanha e Suíça) — Subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator,

Professor Clóvis do Couto e Silva; Projeto nº 3.263/65 que "institui o Código Civil" (Mensagem, Exposição de Motivos, texto, Relatório). — Edição 1973.

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 6/73 (CN) — Lei nº 3.807/60 e legislação correlata) — Notas-Subsídios (Projetos apresentados ao Congresso Nacional — Discurso). — Edição 1973.

TRABALHO RURAL (2 Quadros Comparativos):

- 1º — Projeto de Lei nº 5/73 (CN) — Lei nº 4.214/63.
 2º — Consolidação das Leis do Trabalho — Lei nº 4.214/63 — Legislação aplicada. — Edição 1973.

REGIÕES METROPOLITANAS:

Projeto de Lei Complementar nº 7/73 (CN) — Mensagem Presidencial na abertura da Sessão Legislativa — Dispositivo constitucional — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Discursos — Noticiário da imprensa. — Edição 1973.

COLÉGIO ELEITORAL: (Eleição do Presidente da República)

Projeto de Lei Complementar nº 9/73 (CN) — Anteprojeto da ARENA — Projetos apresentados na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 56/68 — Projeto de Lei Complementar nº 13/73) — Legislação — Atas das Sessões do Congresso Nacional (eleições indiretas do Presidente da República) — Noticiário da imprensa. — Edição 1973.

EMPRESA PÚBLICA (GEIPOT) (2 tomos):

- Tomo I — Projeto nº 1.289/73 — Legislação — Doutrina — criação de empresas públicas no Brasil;
 Tomo II — Quadro Comparativo (PLC nº 31/73 — Projeto nº 1.289/73). — Edição 1973.

SIDERURGIA (SIDERBRÁS S/A):

Projeto nº 10/73 (CN) — Legislação correlata — Resoluções do CONSIDER — Relatório do CONSIDER, 1972 — Noticiário da imprensa. — Edição 1973.

CÓDIGO PENAL (Alterações dos Títulos V e VI do Decreto-Lei nº 1.004/69):

Quadro Comparativo (Projeto de Lei do Senado nº 67/73 — Código Penal de 1969 — Código Penal de 1940) — Justifi-

cação do PLS nº 67/73 — Anteprojeto e Exposição de Motivos da Magistratura e do Ministério Público de São Paulo — Subsídios. — Edição 1973.

PROPAGANDA COMERCIAL DE PRODUTOS DE CONSUMO PÚBLICO:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei do Senado nº 40/72 — Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça) — Justificação do Projeto — Pareceres das Comissões Técnicas — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Dispositivos comentados do Código Penal — Dispositivos legais sobre Telecomunicações e Imprensa — Dispositivos legais sobre Aditivos Químicos em Alimentos — Código Internacional de Ética em matéria de Propaganda — Legislação estrangeira (Estado Unidos e Suécia) — Notas — Edição 1973.

CÓDIGO PENAL (Alterações):

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 1.457/73 — Decreto-Lei nº 1.004/69 — Decreto-Lei nº 2.848/40) — Exposição de Motivos (Projeto — Código de 1969 — Código de 1940). — Edição 1973.

TRÂNSITO:

Código Nacional de Trânsito (atualizado) — Regulamento do Código Nacional de Trânsito (atualizado) — Regulamentos Especiais — Legislação correlata — Notas — Subsídios (Projetos apresentados no Congresso Nacional — Comissão Especial de Segurança de Veículos Automotores e Tráfego da Câmara dos Deputados — Depoimentos de autoridades em Trânsito na Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da Câmara dos Deputados) — Índice das Resoluções do CONTRAN — Noticiário da imprensa — Edição 1973 — esgotado.

CÓDIGO PENAL: (Alterações — Texto aprovado pela Câmara dos Deputados)

Quadro Comparativo (Projeto de Lei que altera o Decreto-Lei nº 1.004/69 — Texto aprovado pela Câmara dos Deputados — Decreto-Lei nº 1.004/69 — Decreto-Lei nº 2.848/40) — Exposição de Motivos (Projeto — Código de 1969 — Código de 1940) — Notas — Textos, justificação e pareceres das emendas aprovadas pela Câmara. — Edição 1973.

DIREITO AUTORAL (Projeto de Lei nº 13/73 — CN):

Código Civil. Código Penal. Anteprojeto de Código de Direito do Autor e Direitos Conexos, de autoria do Desembargador Milton Sebastião Barbosa. Projetos números 1.432/73, 1.386/73 e 1.472/73. Ementário e sinopse de projetos apresentados no Congresso Nacional, em anos anteriores. Comissão Especial da Câmara dos Deputados (sinopse). Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (sinopse). Convenção de Berna. Legislação (Ementário). Notas (com referência à legislação estrangeira e remissão ao Código Civil, ao Anteprojeto e ao Projeto nº 1.432/73). — Edição 1973 — esgotada.

PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO:

Quadro Comparativo (Lei nº 5.917, de 10-9-73 — Projeto nº 1.143/73 — Emendas aprovadas no Congresso Nacional) — Legislação citada. — Edição 1973.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Sucessões — Disposições Finais e Transitórias):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas (comparação com projetos anteriores e com a legislação estrangeira; legislação correlata; doutrina) — Subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Torquato Castro; Projeto nº 3.263/65, que “institui o Código Civil” (Mensagem — Exposição de Motivos, texto, Relatório); Código Civil de Portugal, da Itália e da França). — Edição 1974.

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO (2 tomos):

Texto atualizado — Comparação com o texto original e alterações — Legislação correlata — Notas. — Edição 1974.

FUSÃO (Rio de Janeiro—Guanabara) (2 tomos):

Dispositivos constitucionais (textos, comentários, emendas ao Projeto de Constituição) — Resumo do estudo elaborado sob o patrocínio do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara — Revistas especializadas — Pronunciamentos parlamentares — Noticiário da imprensa. — Edição 1974.