

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

DEZEMBRO - ANO I - NÚMERO 4

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO
SENADO FEDERAL

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

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

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

- O art. 20 da Constituição e a competência da União e dos Estados — (Senador Josephat Martinho) 3
- O Projeto do Código do Trabalho — (Prof. Evaristo de Moraes Filho) 13
- Previdência Social — (Almas Guerra Nogueira da Gama) 33
- Função social do crédito popular — (Prof. Maciel Pinheiro) 44
- A intervenção do Estado no domínio econômico — (Wilson Accioli de Vasconcellos) 55

PARECER

- Mandato legislativo — senatoria (Parecer n.º 1.034, de 1964, da Comissão da Constituição e Justiça do Senado) 72

PESQUISA

- O negro e os direitos civis nos Estados Unidos — (Rogério Costa Rodrigues) 75

DOCUMENTAÇÃO

- A intervenção federal nos negócios peculiares aos Estados-membros — (Humberto Haydt de Sousa Mello) 101
- Habeas corpus n.º 41.206 — D. F. 127
- O Poder Legislativo nas Constituições das repúblicas andinas: Chile, Peru e Bolívia — (Leda Maria Cardoso Naud) 157

ARQUIVO

- A imprensa na evolução política do Brasil 189

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

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

Problemas de competência — Projeto de Lei e Substitutivo — O art. 20 da Constituição — Competência normativa — Competência da União — Competência dos Estados — Dificuldades financeiras dos Estados — Dever dos Municípios — Conclusões.

PROBLEMAS DE COMPETÊNCIA

O ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO E A COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

Josephat Marinho

*Senador Federal — Proj.
da Faculdade de Direito
da Universidade da Bahia*

1. Todas as formas de organização do Estado suscitam delicados problemas de competência. O poder político, onde e como quer que se desdobre, é força que concentra e reparte atribuições básicas de coordenação da vida social. A partilha dessas atribuições é fonte permanente de controvérsia, sobretudo à medida que o Estado se torna um agente de **prestações positivas** em favor da coletividade. A ampliação dos fins do Estado multiplica as razões de divergência.

Nas federações, em particular, os dissídios de competência se sucedem e abrangem a distribuição de rendas. Os casos de fronteiras contestadas, entre o poder central e as entidades-membros, resultam do sistema de descentralização inerente ao federalismo. O aumento crescente do poder federal, inclusive pela prerrogativa de emitir leis ou normas gerais, agrava as dificuldades, impondo cuidado especial na interpretação e na prática do regime.

No Brasil, vários princípios constitucionais provocam dúvidas de competência, sobrelevando os que estabelecem a participação de uma entidade na receita de tributos por outra cobrados. A participação dos Municípios na renda de tributos arrecadados pelos Estados é exemplo de hipótese geradora de incertezas, no plano da competência normativa.

PROJETO DE LEI E SUBSTITUTIVO

2. O **Projeto de Lei do Senado n.º 27, de 1963**, de autoria do Senador Nelson Maculan e ora em curso no Congresso Nacional, visa a regular, precisamente, o pagamento devido pelos Estados aos Municípios, na forma do art. 20 da Constituição Federal.

A proposição prevê as condições gerais garantidoras do pagamento, desde o registro das verbas globais, a ser pedido em prazo estipulado (no máximo 30 de abril de cada ano), até a entrega efetiva, que poderá desdobrar-se "em oito parcelas mensais, iguais e sucessivas". "Se não houver repartição arrecadadora do Estado no Município que deve receber a prestação e nêle existir estabelecimento oficial de crédito da União, do Estado ou do próprio Município, através dêsse estabelecimento se fará o pagamento" (art. 2.º e seus §§). Nos têrmos do art. 4.º, "a verba orçamentária estadual destinada a atender aos pagamentos previstos não pode ser objeto de transferência, compensação ou transposição", nem "de penhora, arresto ou seqüestro". Na hipótese de haver atraso, "o débito anterior ao último exercício será consolidado para liquidação em três prestações anuais, iguais e sucessivas, que serão pagas juntamente com os débitos vinculados" (art. 5.º).

Se houver Município a que tenha sido feito pagamento por antecipação, nada receberá até que os demais se encontrem em igualdade de situação (par. ún. art. 5.º). De modo geral, porém, é vedado aos Estados estabelecer distinção ou preferência entre os Municípios, para efeito do pagamento estipulado (art. 6.º). Por fim, declara o Projeto que "importa crime de responsabilidade do Governador e do Secretário da Fazenda, solidariamente, o não-cumprimento do disposto nesta Lei" (art. 7.º).

Como justificação da medida, argüiu o autor o volume das irregularidades e discriminações verificadas nas administrações estaduais, traduzidas em atrasos inexplicáveis ou em discriminações de sentido político, umas e outras prejudiciais a direito dos Municípios, constitucionalmente assegurado.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado concluiu que o Projeto, conquanto de inegável importância, estava redigido em têrmos excessivamente minuciosos. Invadia a esfera de competência dos Estados. Ofereceu-lhe, por isso, **Substitutivo** (1), adotando o parecer do Relator, que se consubstanciou nos presentes comentários.

0 ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO

3. Segundo o art. 20 da Constituição,

"Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, exceder, em Município que não seja o da Capital, o total das verbas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado."

A cláusula constitucional é, assim, imperativa na concessão da vantagem, uma vez apurada diferença, e na determinação do limite de prazo de pagamento, em favor do Município: o **Estado dar-lhe-á, anualmente, trinta por cento do excesso arrecadado.**

Imprima-se ao verbo **dar** o sentido de transferir, conceder, transmitir, entregar, destinar, ou outro equivalente; de qualquer modo, a linguagem clara e enérgica, usada pelo constituinte, define uma obrigação irrecusável. Aplicando-se a terminologia do Direito Privado, pode dizer-se que foi instituída uma **obrigação**

positiva, uma obrigação de dar, cujo cumprimento se corporifica na transferência, anualmente, de trinta por cento do excesso arrecadado.

Demais, estabelecendo que a transferência ou pagamento se fará **anualmente**, a Lei Maior estipulou, em verdade, que a execução da obrigação deverá processar-se no exercício imediato ao da arrecadação. A propósito, observa PONTES DE MIRANDA: "O excesso é apurado findo o exercício. Por isso mesmo, a pretensão nasce com o fim do ano orçamentário, logo que se possa ter apurado o excesso. O devedor há de solver a dívida no ano seguinte." (**Comentários à Constituição de 1946** — Ed. 1960 — I, II, pág. 208.)

4. É notório, porém, que o preceito constitucional não tem sido cumprido com regularidade pelos Estados. Por desorganização administrativa, por dificuldades financeiras, ou por motivos políticos, a observância do mandamento não corresponde à generalidade e à certeza que devem marcar o prestígio de uma regra institucional. Atraso prolongado e discriminação condenável, no pagamento do percentual, são fatos de evidência entristecedora.

Cumpra transformar as exceções existentes em regra de obediência geral, garantidora do direito dos Municípios. A Constituição não deve conter normas ineficazes.

COMPETÊNCIA NORMATIVA

5. A quem cabe, porém, disciplinar a matéria, para aplicação segura do princípio constitucional? À União? Aos Estados-membros? Ou a uma e a outros, nos limites de sua competência específica?

Além da generalidade do preceito aprovado, os comentários de JOSÉ DUARTE, que resumem a história do texto de 1946, mostram que não houve preocupação do Constituinte em regular, de modo especial, o pagamento devido pelos Estados (**A Constituição Brasileira de 1946** — 1.º vol., págs. 472/475). O pormenor foi reservado, como recomendável, à prudência do legislador ordinário, que observaria as regras da partilha de competências na federação, segundo o sistema estabelecido.

COMPETÊNCIA DA UNIÃO

6. Ora, na partilha de competências, também denominada divisão vertical de poderes, a Constituição vigente prescreve que à União cabe legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 5.º, XV, b). Aos Estados compete, no particular, a legislação supletiva ou complementar (art. 6.º).

Os autores, em predominância irrecusável, emprestam ao Direito Financeiro conteúdo amplo, largo, compreensivo dos princípios e das atividades concernentes à obtenção e à aplicação dos recursos públicos, nas diferentes esferas de poder (PONTES DE MIRANDA — **Coms. à Const. de 1946**, Cahen Edit., vol. I — pág. 297; CARLOS MAXIMILIANO — **Coms. à Const. Bras.**, 5.ª ed., 1954, vol. I, pág. 198; RUY BARBOSA NOGUEIRA — **Direito Financeiro**, José Bushatsky, Editor, 1946, pág. 3; FINANÇAS EM DEBATE — I. **Normas Gerais de Direito Financeiro** (Mesa-Redonda — 1950), compreendendo tese do Professor CARVALHO PINTO). O parecer de ALIOMAR BALEIRO, de dezembro de 1958, na Câmara dos Deputados, sobre

o Projeto de Código Tributário Nacional, enquadra-se, com realce, nessa linha de pensamento. "Direito Financeiro — acentuou o ilustre Professor e Deputado — abrange tôdas as normas jurídicas pertinentes à atividade exercida pelas pessoas de Direito Público — inclusive, hoje, até as de ordem internacional — para obtenção e emprêgo dos recursos necessários ao desempenho de suas atribuições. Por fôrça de compreensão, abarca o imenso campo dos tributos, mas também o das rendas não-tributárias, o dos empréstimos, o das despesas públicas, o do orçamento e, a meu ver, o da criação da moeda fiduciária." (**Diário do Congresso Nacional**, de 27-3-1963, Seção I.)

7. É certo que não há entendimento uniforme sôbre o que sejam normas gerais de Direito Financeiro. Tende a prevalecer, mesmo, a idéia da impossibilidade, ou da inconveniência, de enumerá-las, ou de dar-lhes uma definição genérica. Ao invés da fixação de normas gerais em tese, o pensamento realista prefere criá-las em relação aos tributos especificamente considerados, ou à base de caracteres essenciais da política financeira. Foi assim que procedeu a Comissão encarregada de elaborar o Anteprojeto do Código Tributário Nacional, segundo assinala a Mensagem, de 1954, que o encaminhou ao Congresso. Como expressamente dito. "a Comissão absteve-se de procurar um conceito predeterminado de normas gerais". Ao contrário: "visou-se, em cada caso, na formulação da norma, a sua referência a aspectos fundamentais ou básicos, com abstração de pormenores" (**Diário do Congresso Nacional**, de 7-9-1954, e de 27-3-1963, Seção I).

8. É exato, igualmente, que a menção do texto constitucional a **normas gerais** limita a competência legislativa da União. A ação normativa do poder federal tem como fronteira os contornos da autonomia dos Estados-membros. Por isso mesmo, a generalidade dos intérpretes e estudiosos observa que a União deve restringir-se, no particular, a editar princípios fundamentais, estruturais. PERCIVAL DE OLIVEIRA, em dissertação para concurso na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, classificou a competência legislativa da União em **absoluta específica, relativa e absoluta genérica**. E concluiu que é **relativa** a pertinente a Direito Financeiro como a seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário e educação nacional, precisamente porque se resume a normas gerais ou a diretrizes e bases (**A Competência Legislativa da União e dos Estados no Brasil** — Emp. Gráf. da Rev. dos Tribunais Ltda., 1950 — págs. 96/97).

9. Mas, na área dessa competência relativa, criadora de normas gerais, o poder da União é incontestável, pois decorre de princípio expresso e visa a garantir a eficácia de outras cláusulas constitucionais. Aplica-se-lhe postulado inserto numa das grandes decisões de MARSHALL: se o fim fôr legítimo e estiver dentro do objeto da Constituição, todos os meios que forem apropriados, que forem claramente adequados a êsse fim, não sendo proibidos, mas antes compatíveis com a letra e o espírito da Constituição, serão constitucionais (MAC CULLOCH v. MARYLAND — In **Frank: Cases on the Constitution**, New York, 1951 — págs. 88/94, e **Decisões Constitucionais de MARSHALL**, trad. de AMÉRICO LOBO, Rio, 1903 — págs. 104/131). Portanto, o poder de legislar da União, nesses casos de competência relativa, só se tornará ilegítimo na medida em que extrapassar o âmbito das normas gerais.

A demarcação da competência normativa da União, no plano do Direito Financeiro, é traçada, com rigor de mestre, em estudo de RUBENS GOMES DE SOUSA. "Em resumo — diz o Professor da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo —, a competência federal para legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro deve tomar, como ponto de partida, um preceito constitucional expresso ou decorrente do sistema, não apenas financeiro, como econômico, jurídico ou político, acolhido pela Constituição; e visar, como ponto de chegada, à atuação integral do preceito que lhe deu origem. Dentro desses dois extremos, todavia, a competência só deve ser exercida quanto aos aspectos do assunto a que se refira, cuja regulamentação normativa seja essencial à atuação integral do preceito que constitua o seu fundamento, a fim de não excluir ou embaraçar o exercício, pelos Estados e Municípios, da sua competência supletiva ou complementar, sempre que a diversificação daí resultante não seja incompatível com a atuação integral do preceito. A estes limites ainda se acrescenta, ou melhor, se sobrepõe o decorrente da preservação da competência legislativa originária dos Estados e Municípios: não se trata mais aqui da competência meramente supletiva ou complementar, mas da que é, por sua vez, decorrência de preceitos constitucionais expressos — como os referentes à discriminação de rendas ou à autonomia nas matérias de seu especial interesse — ou decorrentes do sistema — como os que se fundamentem na teoria dos poderes implícitos. Postos estes limites, entretanto, a competência federal quanto a normas gerais há de cobrir, em extensão e profundidade, o campo a que se refira, afastada, portanto, uma delimitação apriorística entre normas de conceito e normas de detalhe." (**Normas Gerais de Direito Financeiro** — in *Rev. Forense*, vol. 155, págs. 21/35.)

10. Indagar-se-á, talvez, se a competência da União, de editar normas gerais, alcança as hipóteses de participação de uma entidade em tributos cobrados ou arrecadados por outra. A Constituição, ao deferir a competência normativa genérica, não excluiu as **participações** do raio de incidência da legislação federal, por não ter parte nelas a União. Nem seria lógico que o fizesse. Prevendo a participação de uma entidade política na renda de tributo pertencente a outra pessoa jurídica, a Constituição objetiva uma redistribuição de recursos, para garantir equilíbrio financeiro no quadro da Federação. Se a União, embora dotada do poder de editar normas gerais de Direito Financeiro, não pudesse regular as participações estabelecidas na Carta Magna, o propósito do Constituinte seria burlado através de legislação estadual diversificada e discriminatória.

Sustentando essa tese, o Professor RUBENS GOMES DE SOUSA ilustra sua exposição com precedente observado justamente na aplicação do art. 20 da Constituição. "Mas é principalmente no campo das participações sobre tributos estaduais — pondera — que a necessidade de uma regulamentação uniforme é mais acentuada. Um exemplo típico ocorreu no Estado de São Paulo. Como a produção de todo o Estado é canalizada pelo pôrto de Santos, nesse Município se concentra a arrecadação estadual, e, portanto, é quase exclusivamente a êle que toca a participação de 30% sobre o excedente das rendas locais. O Estado procurou remover essa situação, definindo como local da arrecadação o Município de origem dos produtos tributados: por lei estadual, essa solução nos parece evidentemente inconstitucional; mas, por uma norma geral, ela poderia ser adotada, visto que indubitavelmente corresponde ao pensamento do legislador-constituente" (Estudo e Revista *cits*).

11. Nessa linha de entendimento, igualmente, os autores do Projeto de Código Tributário, além de reproduzirem o art. 20 da Constituição, cogitaram das participações e estipularam que tôdas elas se calculam sôbre o montante da arrecadação efetiva (arts. 15, 16 e par. ún.). E o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados não condenou êsses dispositivos (D.C., 27-3-1963).

O Projeto de Código Tributário, porém, consagrando a tese de legitimidade da competência federal, não dispõe convenientemente sôbre a execução do art. 20, que apenas repete.

12. Mais não é preciso acrescentar — acreditamos — para demonstração da constitucionalidade e da conveniência de lei federal que, em têrmos gerais, e não circunstanciados, assegure o cumprimento regular do art. 20.

Se alguma dúvida subsistisse, em virtude da concisão dos dispositivos constitucionais aplicáveis, a claridade se faria através do mecanismo do regime, de seus pressupostos políticos e do reconhecimento de que é universal a ampliação dos poderes da União, para preservar interêsses gerais. Resumindo pensamento dominante, CHARLES DURAND assina a que o regime real de uma instituição política, como a federação, não se encerra sômente nas regras jurídicas, mas, também, na prática, *dans l'esprit de l'application*, na interpretação dos órgãos superiores, e que nos Estados atuais o equilíbrio interno foi rompido em proveito das tendências unificadoras (*La Technique du Fédéralisme* — in *Le Fédéralisme* — Paris, 1956 — I, págs. 171/213).

Essas tendências se vêm afirmando progressivamente, com as próprias transformações do Estado contemporâneo. Já em 1931, MOUSKHELI, fundador do "Direito Positivo das diversas Constituições Federais", observava: "Como princípio geral, pode dizer-se que todos os negócios que interessam à nação no seu conjunto, isto é, que concernem ao interêsse comum, são situados na competência do poder central. Ao contrário, as matérias de ordem local ou regional, não interessando senão ao Estado em questão, são naturalmente atribuídas às entidades-membros" (*La Théorie Juridique de l'État Fédéral* — Paris, 1931, pág. 275).

Ora, é óbvio que a Constituição, estipulando a obrigação de pagamento, pelos Estados, de um percentual aos Municípios, excetuando apenas os que sejam Capitais, criou um princípio de ordem e de interêsse geral. Cabe, pois, à União estabelecer as condições e garantias básicas necessárias à plena eficácia da cláusula constitucional, de sorte que o direito dos Municípios não se converta num favor de concessão precária.

13. Certo, de acôrdo com o art. 18 da Carta Magna, cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar. Mas o mesmo artigo ressalva que os Estados assim procederão — **observados os princípios estabelecidos nesta Constituição**. E o art. 20 encerra, inquestionavelmente, um dos "princípios estabelecidos nesta Constituição".

Logo, no exercício de competência normativa genérica, emanada, como visto, de preceito claro, e exercitada em função de dever que o Constituinte impôs às entidades congregadas, não fere a União o postulado da autonomia estadual.

Conseqüentemente, é desnecessária emenda constitucional para que a União assegure o cumprimento do art. 20.

COMPETÊNCIA DOS ESTADOS

14. É evidente que o legislador federal, restrita a competência da União, como está, a editar normas gerais, não pode enumerar, para execução do pagamento, pormenores e circunstâncias que variam com as peculiaridades regionais, no campo econômico e financeiro.

Observados os princípios da Carta Fundamental, os Estados se regerão por suas Constituições e por suas leis. E o § 1.º do art. 18 acrescenta que aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. Entre as vedações impostas aos Estados (arts. 23, 27, 31, 32, 33), nenhuma envolve, direta ou indiretamente, o poder de regular, nas minúcias adequadas, o pagamento previsto no art. 20. Ao contrário. Não tendo estipulado a Constituição forma especial de observância do seu preceito, deve entender-se, pelo mecanismo do regime federativo, que aos Estados cabe a fixação das condições, pròpriamente ditas, do pagamento.

Tais condições, abrangentes da época e da forma de executar a obrigação, compreensivelmente não de obedecer aos pressupostos inscritos no art. 20, sob pena de invalidade da lei estadual. Esses pressupostos consistem no pagamento anual, na base de 30%, do excesso arrecadado no Município. Em decorrência, claro está que o pagamento deve ser feito a todos os Municípios, salvo os das Capitais, de modo equitativo — segundo o excesso apurado em cada um deles —, e no exercício imediato ao ano a que corresponder a diferença verificada.

A competência dos Estados tem limites, portanto, prefixados na Constituição Federal.

DIFICULDADES FINANCEIRAS DOS ESTADOS

15. Justo é reconhecer que os Estados, em geral, experimentam dificuldades financeiras. Não há exagero, mesmo, em declarar-se, com o Professor ORLANDO M. CARVALHO, que “as técnicas acolhidas pela Constituição em matéria de ação distributiva de benefícios financeiros a áreas de governos”, fundadas na “tendência a isentar de influência política a ação administrativa”, conduziram, entre outras direções, a “reforçar as fontes de rendas municipais, quase sempre em detrimento dos Estados-membros” (**Relações financeiras da União com as outras órbitas de Governo** — in **Perspectivas do Federalismo Brasileiro** — págs. 74/97). A Emenda Constitucional n.º 5, de 1961, agravou a situação, transferindo para os Municípios os impostos sôbre propriedade rural e sôbre transmissão de propriedade imobiliária **inter vivos**. Até a falta de normas gerais prescritas em lei federal, para cumprimento do art. 20, estimulou a ampliação das dificuldades, porque proporcionou o atraso no pagamento do percentual por parte dos Estados.

16. Mas a correção de anomalias não se há de fazer com o sacrifício da Constituição. O fortalecimento das finanças estaduais resultará de medidas regionais e federais, compatíveis com o regime constitucional. Ou decorrerá de reforma do sistema de discriminação de rendas.

Em curso no Senado há projeto de emenda à Constituição que atribui aos Estados participação no produto do impôsto de renda e do de consumo, transferindo para a União o do de exportação. Já se converteu em lei o projeto que cria o impôsto único sôbre minerais, previsto no art. 15, III, da Constituição, e de cuja renda percentagem ponderável caberá aos Estados. Demais, a Lei n.º 4.388, dêste ano, embora de caráter transitório, previu Fundo Especial de Auxílio aos Estados, a ser constituído pela receita resultante de adicional ao impôsto de consumo.

Providências dessa natureza é que sanarão as deficiências de recursos dos Estados. Não as reduzirá o desrespeito à Constituição pelos próprios poderes instituídos. Ao revés. Quando os governos não se revelam fiéis à legalidade, o povo também passa a desprezá-la, inclusive a parcela que representa os contribuintes.

DEVER DOS MUNICÍPIOS

17. Disciplinando a matéria do art. 20, porém, o legislador federal não pode ver apenas o direito dos Municípios. É de sua tarefa, por igual, senão fixar os deveres que correspondem ao benefício constitucional, pelo menos garantir aos Estados que o façam, para que seu esforço seja útil. Vale dizer: à lei federal cabe declarar que os Estados especificarão, segundo suas peculiaridades geográficas, econômicas e de desenvolvimento, os serviços em que será aplicado o recurso proveniente de excesso de arrecadação. A lei do Congresso Nacional pode prescrever, até — e convém que prescreva para evitar controvérsia —, que o Estado não efetuará o pagamento do percentual ao Município que não comprovar a aplicação, segundo o regime de prioridades legalmente estabelecido, da quota anterior recebida, ou não documentar a realização da obra a que estava obrigado.

18. Essas limitações não são estranhas à legislação.

A Lei n.º 4.425, de 8 de outubro de 1964, que acaba de criar o impôsto único sôbre os minerais do País, na forma prevista no art. 15, III, da Constituição, perfilhou essa orientação. Consigna que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, "obrigatòriamente", sua quota "em investimentos nos setores rodoviários e de transporte em geral, energia, educação, agricultura e indústria" (art. 11). E autoriza a retenção das parcelas subseqüentes, "até que a unidade da federação ou Município comprove a aplicação ou documento o investimento com outras receitas, nos setores previstos" (art. 12, § 2.º).

Também a recente Lei n.º 4.452, de 5 de novembro de 1964, alterando a legislação relativa ao impôsto único sôbre lubrificantes e combustíveis gasosos

e líquidos, segue o mesmo rumo. Além de vincular a receita atribuída aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 3.º, § 2.º, e art. 8.º), prescreve que os Estados e Municípios só receberão as percentagens "quando comprovarem perante o DNER a aplicação das quotas recebidas anteriormente" (art. 3.º, § 4.º, e art. 11).

No plano regional, a Constituição do Estado da Bahia, por exemplo, estabelece "obrigatoriedade de emprêgo em obras públicas, serviços sociais e benefícios de ordem rural, da renda proveniente do disposto no art. 15, § 4.º, e no art. 20 da Constituição Federal" (art. 94, IV).

Assim, consignar o princípio, no sistema de lei nova, é reforçar a autoridade dos Estados, evitando possíveis dúvidas.

CONCLUSÕES

19. Diante do exposto, parece-nos evidente que:

- a) à União cabe editar as normas gerais reguladoras da execução do art. 20;
- b) aos Estados compete a fixação dos pormenores e circunstâncias que ajustarão o pagamento da quota ao regime econômico-financeiro regional;
- c) qualquer projeto de contexto minucioso, invadindo a órbita de competência dos Estados, não pode ser adotado, embora encerre matéria disciplinável por lei federal;
- d) a solução legislativa deve ser enérgica e flexível, de maneira que assegure a eficácia da Constituição em favor dos Municípios, sem criar obstáculos fatais à administração dos Estados.

20. No contôrno desses critérios, o poder preponderante da União e o direito deferido aos Municípios são resguardados, sem violação do princípio de autonomia dos Estados-membros, essencial ao caráter do regime.

Em resumo: concilia-se, como recomenda a hermenêutica, o conjunto de normas, para que a Constituição seja, efetivamente, um sistema, na unidade de seus preceitos.

(1) SUBSTITUTIVO (C.C.J.)

(Ao Projeto de Lei do Senado n.º 27/63)

Estabelece normas gerais para aplicação do art. 20 da Constituição Federal.

Art. 1.º — O pagamento devido aos Municípios, de acôrdo com o disposto no art. 20 da Constituição Federal, será efetuado nos termos desta Lei e da legislação complementar que fôr adotada pelos Estados.

Art. 2.º — O percentual de trinta por cento calcular-se-á sobre o excesso de toda a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, em cada Município.

§ 1.º — É assegurado aos Municípios de origem dos produtos direito ao percentual do excesso de arrecadação, quando tais produtos tenham sido transportados para outros Municípios, e nestes sofrido tributação.

§ 2.º — Os Estados estabelecerão a forma de apurar e cumprir o disposto no parágrafo anterior.

Art. 3.º — O pagamento far-se-á no ano seguinte ao exercício a que corresponder o excesso de arrecadação.

§ 1.º — É facultado aos Estados desdobrar o pagamento em parcelas, dentro do exercício e na mesma proporção para todos os Municípios.

§ 2.º — Na falta ou insuficiência de dotação orçamentária, o pagamento previsto nesta Lei terá preferência para abertura de crédito especial.

Art. 4.º — Observando esta Lei, os Estados poderão adotar normas complementares adequadas a seu regime econômico e financeiro, para execução do pagamento aos Municípios.

Parágrafo único — É lícito aos Estados:

- a) estabelecer prioridade na aplicação, pelos Municípios, do recurso proveniente do excesso de arrecadação;
- b) condicionar o pagamento de quotas subseqüentes a prova de investimento regular das recebidas anteriormente, ou de execução dos serviços e obras em que estas deveriam ser aplicadas.

Art. 5.º — Os Estados em atraso na distribuição da quota estipulada no art. 20 da Constituição Federal, elaborarão, dentro de noventa dias da vigência desta Lei, plano de pagamento do total devido, para liquidação no prazo máximo de três anos.

Parágrafo único — O pagamento a que se refere este artigo não depende de comprovação de investimentos das parcelas anteriormente recebidas pelos Municípios.

Art. 6.º — É defeso à União firmar convênio com Estados, e fazer, autorizar ou garantir empréstimo em favor dos mesmos, sem prova de efetivo cumprimento desta Lei.

Art. 7.º — É vedado aos Estados estabelecer distinção ou preferência entre os Municípios, para efeito do pagamento regulado nesta Lei.

Parágrafo único — As situações decorrentes do disposto no parágrafo único, b, do art. 4.º, e no art. 5.º, não constituem distinção ou preferência proibida.

Art. 8.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, em 22 de outubro de 1964.

O PROJETO DO CÓDIGO DO TRABALHO

Prof. Evaristo de Moraes Filho

1. *Um pouco de história* — O Brasil palmilhou os caminhos normais na elaboração do seu Direito do trabalho, passando por tôdas as etapas intermediárias e iniciais da legislação. Ao contrário do que pensa a grande maioria desprevenida dos que tratam do assunto, a legislação do trabalho brasileira começou como tôdas as outras de países mais adiantados e industrializados. A princípio, hesitante, regulando o trabalho do menor, a sindicalização, a duração do trabalho, os acidentes do trabalho e alguns aspectos da previdência social. Assim aconteceu na Inglaterra, na Alemanha, nos Estados Unidos ou na França.

Antes de 1930, intenso foi o movimento social nesta terra, com inúmeras greves, reivindicações de tôda ordem, congressos operários, conferências e reuniões do incipiente proletariado urbano. No Congresso e fora dêle somaram-se várias vozes no sentido de acudir ao apêlo das classes trabalhadoras pela melhoria das suas condições de vida. Logo depois da proclamação da República, ainda no Governo Provisório do Marechal Deodoro, regulou-se o problema das casas populares e cuidou-se da prestação do trabalho do menor, além da limitação da duração do trabalho em certos serviços industriais do Estado, em cuja tarefa muito se destacou a figura de Demétrio Ribeiro.

Antes de vencida a primeira década do século, pelo menos três leis importantes seriam sancionadas neste terreno: sindicalização rural (1903), proteção dos salários de trabalhadores rurais (1904) e sindicalização de tôdas as classes (1907). País essencialmente agrícola, àquela época, começou por onde os outros em geral terminam: pela sindicalização rural, lei, em verdade, mais de cunho econômico, com bancos e cooperativas, do que pròpriamente de associação profissional. Chamou-se a isso, com certo exagêro, de *inversão sindical brasileira*.

No Congresso já se refletia a agitação da questão social, com vários e importantes projetos legislativos, como o de Medeiros e Albuquerque, de 1904, sôbre acidentes do trabalho. Em 1905, veio a lume o primeiro livro sistemático de uma possível novel disciplina jurídica — *Apontamentos de Direito Operário*, de Evaristo de Moraes. Realiza-se em 1906 o I Congresso Operário Brasileiro, na cidade do Rio de Janeiro, aparecendo em São Paulo um opúsculo de Henrique Coelho, *O Proletariado e o Direito*. As greves já constituíam o prato do dia, com a mesma sintomatologia de todos os tempos: aparência de fim do mundo, aplicação do Código Penal, incompreensões e dispensas em massa.

O Rio de Janeiro já era uma grande cidade, com caracteres sociológicos de metrópole. Em 1890 acusava a presença de 522.000 habitantes, com todos os problemas prementes da urbanização. Além daquelas leis e medidas gerais, conseguiram os artistas e empregados de diversões públicas, da Capital Federal, alguns atos e posturas municipais a seu favor, ainda na primeira dezena do século.

Com a guerra e crescente industrialização do País, aumentaram os conflitos sociais. Greves no Rio, São Paulo, Recife e Salvador. Cria-se, em 1917, a Comissão de Legislação Social da Câmara, encontrando-se ainda, felizmente, entre nós, um dos seus primeiros membros, Deputado José Augusto. Instituiu-se a Comissão para estudar o Projeto de Código do Trabalho, de autoria de Maximiano Figueiredo e Maurício de Lacerda. Dêle saem o Departamento Nacional do Trabalho (1918), sem aplicação ou eficácia, e a proteção dos acidentes do trabalho (janeiro de 1919).

Com reflexos da Revolução russa entre nós, formação de movimentos de intelectuais e de proletários, cresce o protesto dos que trabalham. Novos projetos de Código e de outras medidas protetoras, promulgadas algumas: Caixa de Aposentadoria e Pensões e Conselho Nacional do Trabalho (1923), férias de 15 dias para tôdas as classes (1925), extensão da lei das Caixas (1926), Código dos Menores (1927), proteção dos artistas teatrais e congêneres (1928).

As vésperas das eleições, referem-se ambos os candidatos à questão social, prometendo solucioná-la. Júlio Prestes, julgando justas as reivindicações dos proletários, acena-lhes com o Código do Trabalho, em andamento no Congresso. Getúlio Vargas alude aos compromissos do Tratado de Versailles e chama a atenção para o atraso em que se encontrava o Brasil no cumprimento desses compromissos.

Com a Revolução, assume êste a chefia do Governo Provisório e institui, em novembro de 1930, o Ministério do Trabalho, chamando para compô-lo uma elite de velhos lutadores em prol da classe trabalhadora, tendo à frente um ministro jovem e idealista. Inicia-se a febre legiferante, numa ânsia inconsciente de queimar etapas. Em pouco tempo construía-se todo um cipoal legislativo, que deixava tonto e desorientado o técnico mais acurado. Quando a Nação volta ao regime constitucional, a 16 de julho de 1934, encontra em vigor decretos de toda ordem, abrangendo praticamente todos os institutos do Direito do trabalho. Resta-lhe somente, à maneira da Constituição de Weimar, de 1919, reconhecer o Estado-social reinante e incluir no seu texto uma quarta dimensão — *da vida econômica e social*. Assumia, a legislação do trabalho, o estágio mais elevado de constitucionalismo social, com maiores garantias e formando verdadeiras cabeças de capítulos, que seriam desenvolvidas mais tarde pela legislação ordinária.

Pouco durou a Constituição de 1934, com a outorga ao País — sem ninguém tê-la pedido — de uma nova Carta, nos moldes dos regimes fortes e corporativistas, então em vigor na Europa. Foi um retrocesso terrível no jovem movimento social brasileiro, com instituição de normas nocivas à livre manifestação das classes sociais (empregados e empregadores). O paternalismo

estatal, negativista e discriminador, chegava ao auge, com atestado de ideologia, imposto sindical, enquadramento sindical, proscrição do direito de greve, intervenção sindical etc.

O mérito maior — quase único —, dêste Estado forte, foi a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho em maio de 1943, com vigência a partir de 10 de novembro do mesmo ano.

2. *A codificação* — Já com dois projetos de Código do Trabalho e alguns substitutivos (1917, 1918, 1923), chega-se ao ano de 1930. No I Congresso de Direito Social, realizado no ano de 1941, em São Paulo, cria-se uma comissão para discutir a codificação do Direito do trabalho. Muitas foram as teses, tôdas favoráveis, conforme se vê da publicação dos seus *Anais*. Já com onze anos de intensa atividade legislativa, com Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento em pleno funcionamento havia nove anos, não hesitaram os técnicos em inclinar-se pela codificação da novel legislação.

A codificação significa exatamente essa passagem da legislação caótica, amorfa, dispersa para um corpo orgânico e homogêneo de regras jurídicas. Um conjunto de normas se transforma em nôvo ramo jurídico autônomo quando alcança a etapa de organicidade suficiente, com doutrinas homogêneas, princípios próprios e espírito renovador. Manifesta-se, então, essa autonomia, além de científica e didática, pelo amadurecimento legislativo, sob a forma de codificação.

Foi o que se deu em tôda parte do mundo, a começar pela França, ainda na primeira década dêste século, até aos últimos códigos da quase totalidade dos países latino-americanos, das repúblicas populares e das novas nações independentes da Ásia e da África.

Dada a plasticidade e a mutabilidade das leis do trabalho, nem sempre houve acôrdo na doutrina sôbre os benefícios da codificação. Diziam os adversários dessa medida que o Direito do trabalho é um direito em ascensão, em permanente evolução, que ainda não alcançou o seu total desenvolvimento, não podendo, assim, ver-se prêso nas malhas rígidas de um código perfeito e acabado.

Mas a verdade é que, hoje em dia, já desapareceu aquela noção de fixidez do código. Em nenhum dos ramos do Direito permanece aquêle respeito — verdadeiro tabu — pela obra do codificador. Concordam, unânimemente, as escolas jurídicas que o Direito deve ser feito para regular as relações vivas e atuais dos seres humanos em sociedade. Não deixa o legislador de acudir às novas necessidades sociais pelo simples fato de já existir um código naquele determinado ramo do Direito. Legisla-se fora do código e, às vêzes, contra o sistema do código. Assistimos periodicamente à revisão dos antigos códigos, pelo acúmulo de novas leis que vieram romper com a sua unidade, revogando antigas disposições ou contrariando outras. Confessa Planiol:

“O Código Civil está longe de compreender todo o nosso Direito civil; numerosas leis existem fora dêle, que dêle deveriam fazer parte, e é necessário deixar mais plasticidade ao ensino, mais iniciativa e liberdade ao professor.” (M. Planiol e G. Ripert, *Traité élémentaire de Droit Civil*, 10.^a ed., Paris, 1925, vol. I, pág. IX.)

Este problema da estabilidade e da mudança das leis é, afinal de contas, a constante de qualquer ordenamento jurídico, cuja dramaticidade está perfeitamente contida nestas palavras de Roscoe Pound:

“O Direito deve ser estável e, contudo, não pode permanecer imóvel.”
(*Interpretations of legal history*, Cambridge, 1923, pág. I.)

A espantosa transformação na estrutura social contemporânea faz-se refletir em todo o ordenamento jurídico, não se limitando somente ao Direito do trabalho. Todo o edifício jurídico é sacudido pelo sopro das novas relações e das novas doutrinas. Deixam assim de existir esses cuidados extremos dos tratadistas do Direito do trabalho, que se assustam com o destino da sua especialização e lhe auguram morte iminente por asfixia causada pela codificação. Hoje em dia, não pode ninguém, em sã consciência, rebelar-se contra a codificação de qualquer ramo do Direito, porque será pretender colocar-se contra a ordem natural das coisas. O progresso jurídico se faz neste sentido, e toda a legislação se tornaria quase inaplicável se não viesse envolvida por esta forma sistematizada de seu texto, que é o código. Por isso mesmo pôde escrever Alfredo Colmo, professor argentino, *Técnica legislativa del Código Civil argentino*, Buenos Aires, 1917, pág. 27:

“Um código é, não somente um instrumento de segurança, como também um órgão propulsor de movimento e um fator de previsora e elástica evolução.”

Exemplo disso tivemos entre nós pela promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho, confessadamente codificação, segundo palavras da comissão que a elaborou e texto expresso do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, que a aprovou:

“Fica aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, que a este Decreto-Lei acompanha, com as alterações por ela introduzidas na legislação vigente.”

Preferiu a comissão elaboradora adotar, à época, um conceito mais amplo e plástico de código, à maneira de Henri Capitant, como uma simples reunião por justaposição em um só texto das diversas leis que se relacionem a uma matéria determinada. Não se poderia saltar, desde logo, de uma série de diplomas legais amorfos e às vezes contraditórios, para o código, em sentido estrito, fechado em si mesmo, contendo de forma definitiva e harmônica todo aquele vasto conjunto de direito positivo.

A Consolidação das Leis do Trabalho, cujo vigésimo aniversário comemorou-se há um ano, foi bem o exemplo, repetimos, daquelas judiciosas palavras de Colmo: representou um instrumento de segurança, um órgão propulsor de movimento, além de um fator de previsora e elástica evolução do Direito do trabalho entre nós. Seu texto significou um patamar nesse desenvolvimento legislativo, permitindo maior conhecimento e segura aplicação da legislação do trabalho. A doutrina e os tribunais puderam nela se apoiar para os seus comentários e a sua criação jurisprudencial de modo sistemático e coerente.

Passa-se, assim, da consolidação à codificação sem saltos, progressivamente, de maneira cumulativa e contínua, depois de uma intensa elaboração doutrinária e jurisprudencial. Com nova Constituição em vigor (1946), com novas

relações sociais e econômicas surgidas na sociedade brasileira, que lhe alteraram fundamentalmente a estrutura das forças produtivas até então existentes, já era tempo de se elaborar a codificação das leis do trabalho, em sentido estrito e rigoroso, como nôvo patamar e seguro instrumento para o desenvolvimento social e econômico dêste País.

3. *A sistemática do anteprojeto e as regulamentações especiais* — Partindo do pressuposto de que a codificação implica numa necessária coerência interna de estrutura e de sistemática, adotamos desde logo os princípios de Direito do trabalho constantes do texto da Constituição Federal de 1946. Como na doutrina de Kelsen, partimos da norma fundamental (*Grundnorm*), que é a Constituição vigente. Trata-se de uma Carta democrática, levemente social-democrática, lembrando em muitos tópicos a Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919. Faz do trabalho uma obrigação social, por isso mesmo o tutela e valoriza. Reconhece a necessidade da intervenção do Estado nos negócios jurídicos privados, sempre que o interesse público o solicitar, mas aceita o princípio da livre iniciativa; não o sufoca. A propriedade gera obrigações, tendo uma função social a preencher. Assim, ao lado das clássicas desapropriações por necessidade e utilidade públicas, alinha-se também a desapropriação por interesse social. O uso da propriedade está condicionado ao bem-estar social. Finalmente, não esgotando os dispositivos constitucionais tôda a matéria legislativa do trabalho, poderá ainda o legislador ordinário acudir com outros que *visem à melhoria da condição do trabalhador*, conforme expressamente dispõe a cabeça do art. 157.

Direito do trabalho, tutelar do empregado e organizador da produção econômica, tendo sempre em vista o interesse público, eis a diretiva fundamental do Código. Por outro lado, sem desprezar os princípios e características especiais da legislação do trabalho, não podemos perder de vista as suas relações com as demais manifestações do ordenamento jurídico positivo. Fiel à Constituição, renovador ou reformulador, mas sem atritar-se com a construção unitária total do Direito. Sendo o Direito do trabalho um Direito público, em sua maior parte, ou privado de ordem pública, no restante, faz do interesse público a sua própria razão de ser, obrigando tanto a empregados como a empregadores a cumpri-lo. Suas normas são categóricas, imperativas e cogentes. Como lembra Radbruch, não lhe compete persuadir, deve determinar, com expressões isentas de emoção e de sentimentos.

Partindo do geral para o particular, preferimos manter a sistemática da Consolidação das Leis do Trabalho, isto é, depois de enunciar na *Introdução* os princípios conceituais básicos, genéricos para todos os demais títulos, passamos às normas da proteção geral do empregado, normas que o Estado faz suas, quer vê-las cumpridas, substituindo o interesse do empregado pelo da própria sociedade politicamente organizada.

Ao lado das normas gerais de proteção e das normas especiais, não poderia faltar o título regulador dos acidentes do trabalho. Nenhum diploma é mais intrinsecamente do Direito do trabalho do que o de acidentes. Constituiu em *tôda parte* uma das primeiras leis protetoras do trabalhador: 1884 na Alemanha, 1898 na França e 1919 no Brasil, para dar sòmente três exemplos marcantes.

Um dos fundamentos históricos do Direito do trabalho prende-se exatamente ao emprêgo do maquinismo moderno na produção econômica, com o sem-número de acidentes, doenças e mutilações que pode causar. A primeira lei tida como tipicamente de Direito do trabalho versa precisamente sobre o assunto, o *Moral and Health Act*, de Sir Robert Peel, datada de 1802. Nenhuma literatura se fez tão abundante e farta, dentro do Direito do trabalho, quanto a dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais. As primeiras conferências e convenções internacionais, desde o começo deste século, cuidaram também do assunto.

Para que haja acidente, necessário se faz que ocorra uma relação de causa e efeito entre o evento e o trabalho, no seu sentido mais amplo. As partes devem ser, entre si, empregado e empregador. E é o Código do Trabalho quem dá o conceito desses dois sujeitos da relação de emprêgo. Nenhuma matéria mais tipicamente de Direito do trabalho do que a de acidentes, constante de todos os compêndios, cursos e tratados especializados.

A única razão que levou os legisladores de 1943 a excluir os acidentes do texto consolidado residia no processamento da ação judicial, que, desde a Constituição de 1934, continua a ser processada perante a Justiça Ordinária. Ainda hoje o texto constitucional é o mesmo (art. 123, § 1.º). Mas essa é matéria puramente instrumental ou adjetiva, que nada tem a ver com a qualificação doutrinária e sistemática do assunto. Em verdade, excluídas as razões de ordem política e personalista, está também errado o texto constitucional. Por isso que nenhum dissídio é mais precisamente do trabalho, entre empregado e empregador, do que o resultante de acidente.

Colocamos também no Projeto um capítulo referente ao salário-família, com aproveitamento de um projeto governamental, aliás, já agora, transformado em lei. A matéria tanto pode ser do campo do Código do Trabalho como da previdência social, eis que regula o chamado salário-mínimo familiar, constante do art. 157, inciso I, da Constituição Federal. Constitui mera seção do salário-mínimo comum, nele se baseando, vigorando o seu montante pelas alterações das tabelas do salário-mínimo e sendo pago diretamente pelo empregador ao ensejo do pagamento normal dos salários contratuais. As instituições da previdência social compõem simplesmente como caixa de compensação, sem outras funções mais profundas de seguridade social. O sistema adotado não chega a entrosar-se totalmente com as prestações da seguridade social, da qual, aliás, nos encontramos ainda muito afastados, em que pese ao entusiasmo de alguns de seus adeptos.

Em resumo, adotamos, segundo os diversos critérios de economia, de racionalização e de coerência lógica, a sistemática mais técnica: proteção geral (identificação, colocação, duração, férias, salário-mínimo, higiene e segurança, acidentes); proteção especial (nacionalização, mulheres e menores); contrato individual (que pressupõe toda essa tutela anterior, irrenunciável, de ordem pública); organização da empresa (depois de caracterizados os dois sujeitos da relação); organização sindical (que pressupõe a diferenciação social básica, empregado-empregador); convenção coletiva (depois da organização das classes); penalidades e inspeção do trabalho.

Direito concreto por excelência, penetrando todos os escaninhos do espaço social, pretendendo regular as mais diferenciadas manifestações profissionais,

diversifica-se o Direito do trabalho em um sem-número de *regulamentações* especiais, que chegam a impedir, entre si, a aplicação do princípio lógico de integração por intermédio da analogia. Plásticas e excessivamente variáveis, devem essas regulamentações permanecer fora do sistema do Código, em capítulos à parte. E assim foi feito no Projeto, ao contrário do que atualmente ocorre com a Consolidação das Leis do Trabalho.

4. *Desenvolvimento econômico e o Projeto* — Na conhecida terminologia lançada por Rostow, encontra-se a sociedade brasileira em franca fase do arranco ou decolagem (*take-off*) para o desenvolvimento. Aumenta a sua renda *per capita*, diferencia-se a sociedade, com surgimento de classes médias, diminuição dos setores primários na produção e amplo aumento dos setores secundários (indústrias) e terciários (serviços públicos e privados, de toda ordem). Moderniza-se o seu parque industrial, a mão-de-obra, embora, lentamente, vai-se tornando especializada e qualificada. Tudo isso mostra que não estamos mais em 1943, em meio a um período de guerra, com uma economia tranqüila de pleno emprego.

É ilusão, se não hipocrisia, afirmar-se que não há desemprego neste País. O Nordeste vive num regime crônico de subemprego, com largas camadas da população vegetando nos centros urbanos, ou na expectativa de emigrar para o Sul, ou ainda em compasso de espera, trabalhando poucas horas por semana, em biscates, procurando ganhar alguma remuneração para a sua subsistência. Varia este número de desempregados — só no Nordeste — entre meio a um milhão, representativo, segundo conceituado economista, da parte exposta do *iceberg*. Mesmo nos Estados mais industrializados — São Paulo, Guanabara, Minas Gerais e Rio Grande do Sul — cresce a onda de desemprego. À margem da inflação e das restrições de crédito, muitas das causas do desemprego residem no próprio crescimento do parque industrial, em busca de mão-de-obra qualificada e mudança de instrumental tecnológico, e nas crises econômicas.

Incumbe à legislação do trabalho acompanhar de perto, olhos bem abertos, essas etapas do desenvolvimento nacional, acelerando o parto do tempo, encaminhando a matéria social para o seu sentido natural de realização. Tratando das relações dos dois fatores da produção — empregado e empregador —, e da organização da própria vida econômica e profissional, representa essa legislação a forma jurídica adequada para formular e apressar a mudança social. Daí a necessidade de se transformar em regra jurídica aquilo que a sociedade solicita para a plena efetivação do seu crescimento.

Como exemplos, neste sentido, instituímos, no Projeto, as seguintes novidades, entre outras, indispensáveis a uma sociedade que cresce e se desenvolve:

- a) Capítulo II, do Título II, Colocação de Trabalhadores e Admissões Preferenciais;
- b) Seção III, do Capítulo VI, do Título II, Proteção contra as Radiações Ionizantes;
- c) Seção V, do Capítulo III, do Título IV, Aprendizagem;
- d) Capítulo II, do Título V, Conselhos de Empresa;
- e) Capítulo III, do Título V, Serviços de Medicina do Trabalho;

- f) Capítulo VI, do Título V, Educação Pré-Primária e Primária nas Empresas;
- g) Art. 535 e §§, Invenção dos Empregados Durante a Vigência do Contrato de Trabalho;
- h) Capítulo II, do Título VI, Contrato de Prova;
- i) Arts. 440, 441 e 466, Mudança das Condições Tecnológicas;
- j) Arts. 594, 595, 596, 597, 598 e 599, Redução do Pessoal;
- l) Art. 642, Cláusula de Exclusão de Concorrência;
- m) Arts. 734 e 736, Convenção Coletiva de Trabalho e sua Extensão;
- n) Arts. 749, 750, 751 e 752, Acôrdos Coletivos Salariais;
- o) Capítulo III, do Título VIII, Inspeção do Trabalho.

A) Colocação de Trabalhadores e Admissões Preferenciais

Ainda em 1943, escrevia a Comissão elaboradora da Consolidação das Leis do Trabalho que não havia necessidade de se legislar sobre agência nacional de colocação, deixando aos sindicatos resolver incidentemente o assunto. Não sofríamos de desemprego. Éramos uma sociedade feliz, pelo visto.

Por vários motivos precisamos organizar a mão-de-obra nacional: planificação econômica, orientação de correntes migratórias, levantamento do cadastro profissional, pesquisa de mercado, orientação e seleção profissional, todo um mundo que diz respeito aos problemas do trabalho para o desenvolvimento, girando principalmente em torno do recrutamento e permanência da mão-de-obra.

Ainda há pouco escreviam os Professôres Ker, Dunlop, Harbison e Myers que a mão-de-obra industrial não é produto de um clima particular nem de causas ancestrais, e sim de políticas específicas e persistentes de desenvolvimento, cabíveis em qualquer país do mundo. Quatro são os processos, inter-relacionados, para a mão-de-obra industrial: I) recrutamento; II) fixação; III) aperfeiçoamento; IV) permanência (*Industrialism and industrial man*, Cambridge, 1960, págs. 165 e segs.).

Quanto mais rápida é a industrialização, tanto mais complicados são os problemas de recrutamento e de fixação de mão-de-obra. Não basta recrutá-la e encaminhá-la, torna-se indispensável fixá-la, fazê-la progredir, aperfeiçoar-se, especializar-se e, sobretudo, mantê-la de forma estável e permanente. As agências sindicais de colocação não são suficientes, e podem, às vêzes, perturbar a política nacional da mão-de-obra.

Por outro lado, assumiu o Brasil a obrigação de cumprir a Convenção Internacional n.º 88, de junho de 1948, relativa à organização dos serviços de colocação. Foi ela ratificada pelo Governo brasileiro através do Decreto Legislativo n.º 24, de 29 de maio de 1956, e promulgada pelo Decreto n.º 41.721, de 25 de junho de 1957.

Na Seção II, arts. 72-75, cuidamos de certas admissões preferenciais, daquilo que a doutrina e a legislação comparada chamam de *imposição de mão-de-obra*. Certa classe de pessoas precisa ser protegida, ou pelos serviços

prestados à Nação (ex-combatentes, mutilados e órfãos de guerra); ou pela idade (menores de 18 e maiores de 45 anos de idade); ou pelas peculiares condições de saúde (acidentados, doentes ou inválidos), dando cumprimento a uma política reeducadora e reabilitadora da mão-de-obra; ou pela nacionalidade (percentagem de brasileiros); ou pela condição de desempregado (prioridade na readmissão).

B) *Proteção contra as Radiações Ionizantes*

Trata-se de se transformar em lei ordinária as obrigações do Brasil como signatário da Recomendação n.º 114 e da Convenção n.º 115, ambas de 1960, referentes à proteção dos empregados contra as radiações ionizantes. Caminhos para o emprêgo da energia nuclear, daí a necessidade de proteção dos empregados que lidam profissionalmente com essas novas manifestações da física atômica.

C) *Aprendizagem*

Eis um dos capítulos mais importantes dentro do Código. Pudéssemos, teríamos criado o Instituto de Aprendizagem Nacional, de âmbito federal, com incorporação e extinção do SENAI e SENAC, dirigidos e controlados pelas confederações patronais desde a sua fundação, respectivamente, em 1942 e 1946. Neste interregno, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, à qual deve ser adaptada expressamente a legislação sôbre aprendizagem e formação profissional.

Constitui verdadeiro lugar-comum dizer da importância da aprendizagem e da formação profissional para o desenvolvimento econômico de um país. A medida que vai crescendo e se diferenciando a sua economia, aumenta a demanda dos técnicos especializados e da mão-de-obra qualificada. Com razão, escreve o professor Walter Galenson, da Universidade da Califórnia, sôbre as economias subdesenvolvidas, que

“a falta de mão-de-obra qualificada é grandemente tida como um sério empecilho ao desenvolvimento”.

E continuando:

“Não sômente mão-de-obra manual alta e tènicamente qualificada, mas também aprendizado indispensável no trabalho de máquinas semi-qualificado é tido como insuficiente. A baixa produtividade do trabalho é, em verdade, característica das economias subdesenvolvidas, e o fator qualificação é, sem dúvida, uma causa que contribui para isso.” (*Labor and economic development*, New York and London, 1959, pág. 4.)

Além da definição do contrato de aprendizagem como contrato típico de trabalho, embora especial, com as garantias do aprendiz-menor, alteramos completamente o sistema seguido até agora. Deu-se exclusividade aos organismos federais de aprendizagem industrial e comercial para ditar a política nacional neste terreno. Sômente através dos órgãos nacionais é possível a adoção de

um plano uniforme e homogêneo, sem as falhas e as rupturas, além de flagrantes distorções, de planos fragmentários ou de satisfação de interesses particulares.

O conceito de aprendizagem e de formação profissional é o mais inclusivo possível, abrangendo a educação integral do aprendiz, preparando-o para a vida, como cidadão, através de uma formação polivalente, que o habilite profissionalmente para as necessidades do mercado do trabalho, sem os excessos de uma especialização prematura. Eis a política adotada, a um só tempo, nos Estados Unidos e na União Soviética. Num mercado de trabalho ainda tão longe de uma fixidez rigorosa, como é o brasileiro, num país em vias de desenvolvimento, é inevitável essa flutuação quantitativa e qualitativa das suas necessidades profissionais, cujo ritmo é desigual. Tal política, como ensinam F. Perroux, Bouvier-Ajam e R. Marcellin, previne as eventuais mudanças de profissão que podem ser impostas pelo próprio desenvolvimento econômico, revelando aos interessados não somente a atividade profissional que lhes convém melhor, como ainda as atividades profissionais que lhes convêm, na falta da atividade primeira, orientação subsidiária para uma carreira secundária, chamada "carreira de substituição". (Cf. F. Perroux, *La technique du capitalisme*, Paris, s./d., págs. 25-26, 78-86; M. Bouvier-Ajam e R. Marcellin, *Les principaux problèmes de l'orientation professionnelle*, Paris, 1942, pág. 17.)

D) Conselhos de Empresa

Persiste ainda na legislação do trabalho brasileira a nota tônica, dominante desde a Revolução de 30. Demonstramos em livro aparecido em 1952 que houve movimento operário intenso, reivindicador, antes daquela revolução, sem que o Estado acudisse, como devera, aos reclamos do seu proletariado. Pois bem, depois daquele ano, o Estado como que se substituiu às classes sociais. Criou sindicatos, deu-lhes meios de subsistência (o nefasto Imposto Sindical, em vigor desde 1942), promulgou muitas leis de necessidade inadiável, constituiu toda uma organização de previdência social, mas, em compensação, sufocou os livres e espontâneos reclamos da massa, que, só agora, depois de 1951, vai reaprendendo por si mesma os caminhos da liberdade e da autonomia. Em resumo: predomina ainda em nossa política trabalhista a marca do *paternalismo* estatal, regulamentarista, anterior à fase de organização das classes, empregados e empregadores, que Georges Scelle, em 1927, dava como caracterizadora da primeira fase histórica da legislação do trabalho na Europa.

Esse paternalismo manifesta-se no excesso de regulamentação legislativa, tudo resolvendo através de leis, de decretos ou de portarias, diretamente emanadas através de leis do Legislativo ou de atos do Executivo, sempre com caráter federal, sem levar em conta a imensa diferenciação social brasileira e a multiforme manifestação das empresas e das profissões. Habitadas a tudo obterem do Estado, dificilmente procuram as classes produtoras, tanto de empregados como de empregadores, solucionar os seus conflitos de interesses através de medidas mais plásticas e concretas, como, por exemplo, com a constituição de conselhos de empresa e através da prática de convenções coletivas de trabalho. A legislação do trabalho brasileira é imposta de fora

para dentro das empresas, heteronômicamente, coercitivamente, sem o livre debate, a aceitação ou a deliberação autônoma das classes interessadas. A sua marca característica é a rigidez.

Com raras exceções, as nossas empresas são organizadas monárquicamente, com deliberação livre e independente dos dirigentes, sem consulta aos outros componentes humanos da organização, igualmente interessados no processo produtivo e na orientação geral da empresa. Os conselhos de empresa não alteram em nada os direitos fundamentais dos titulares da empresa, continuam seus proprietários em regime de propriedade privada e os chefes incontestes da organização. Estabelecem simplesmente na empresa, que é um grupo social hierarquicamente organizado, o diálogo entre governantes e governados, único processo admissível em toda sociedade democrática, em qualquer de suas manifestações coletivas — nação, universidade, exército, sociedades comerciais, clubes, família etc.

Foi através da prática dos conselhos, com a lei alemã de 1920, que se constituiu todo um novo ramo da sociologia, a chamada sociologia da empresa (*Betriebssoziologie*), mais tarde ampliada e desenvolvida nos Estados Unidos e na França, sob a denominação de sociologia industrial ou de sociologia do trabalho.

Queremos, neste parágrafo, frisar apenas um ponto, pois voltaremos ao assunto: não pode haver desenvolvimento econômico, aumento de produtividade, sem a consulta ao pessoal da empresa, àqueles mesmos que se devem inteirar dos planos da produção, discuti-los, aceitá-los conscientemente, para poder executá-los depois. Escreve a Comissão Francesa de Produtividade:

“Se se quiser acelerar o ritmo do progresso, cada um dos fatores do processo deve funcionar à velocidade desejada e o homem deve integrar-se no sistema, de tal sorte que uma cooperação coletiva em grande escala se torne o próprio fundamento da nova ordem.”

E depois, pouco adiante:

“A maioria das missões que visitam os Estados Unidos puderam constatar que, sobretudo no domínio industrial, o nível técnico das empresas não se apresentava sempre mais elevado do que na França. Sua alta produtividade explica-se, em larga escala, pelo comportamento dos homens, empregadores e empregados, no seio da empresa.”
(*Premier Rapport du Comité National de la Productivité, Actions et Problèmes de Productivité*, Paris, 1950/1953, pág. 411.)

Em uma palavra: não pode haver produtividade, vontade de trabalhar e produzir, sem a colaboração do pessoal da empresa, através dos conselhos de empresa ou dos sindicatos representativos. Eles querem e devem ser consultados. É o que se tem concluído nos países democráticos economicamente mais desenvolvidos. E não há outro caminho.

E) *Serviços de Medicina do Trabalho*

Trata-se de quase simples transcrição dos dizeres da Recomendação n.º 112, da 43.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, aprovada em Genebra no ano de 1959, da qual o Brasil é um dos signatários. O assunto foi

submetido à Comissão Permanente de Direito Social, do Ministério do Trabalho, a quem coube elaborar o anteprojeto, dando aplicação à Recomendação. Com pequenas alterações — inclusive com aumento de volume de empregados, para a necessidade da exigência —, é esse anteprojeto que se encontra no Código.

F) *Ensino Pré-Primário e Primário nas Empresas*

Com este Capítulo, demos cumprimento ao disposto no art. 168, item III, da Constituição Federal e aos artigos 24 e 31 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Procuramos aproximar os ensinamentos da pedagogia moderna aos princípios da legislação do trabalho, dada a relevância do problema, de ordem pública, constituindo-se em dever para ambas as partes, empregador e empregado, e assim irrenunciável por este.

G) *Invenção Durante a Vigência do Contrato*

A Consolidação das Leis do Trabalho era de uma indigência quase total a respeito do assunto, limitando-se a um só artigo, mal redigido, injusto e contrariando todos os princípios da doutrina universal e da legislação comparada.

Inspiramo-nos na reforma da lei alemã sobre patente de invenção, de 1926, na qual se têm inspirado também as legislações posteriores de todo o mundo, devido ao seu alto critério científico e de equidade. A lei espanhola sobre contrato de trabalho, de 1944, repete-a.

Mostra Sombart que sempre constituíram atividades paralelas, como irmãs gêmeas, a ciência e a técnica modernas (W. Sombart, *L'apogée du capitalisme*, trad. de S. Jankélévitch, Paris, 1932, vol. I, págs. 101 e segs.; *Le socialisme allemand*, trad. de G. Welther, Paris, 1938, págs. 267 e segs.). Desde o comêço do século XIX, nunca mais se separaram as atividades inventivas do homem de ciência, da aplicação técnica e da organização do empresário. As grandes empresas têm interesse em aperfeiçoar sempre o seu maquinismo e de buscar novas formas ou fórmulas para os seus produtos. Mantêm, para isso, laboratórios e gabinetes de pesquisas, conservando um imenso corpo de cientistas à sua disposição, sob regime especial de serviço: trabalham para aperfeiçoar a combinação técnica antiga ou, se possível, inventar novas combinações.

Dos três tipos de invenção, previstos no Código, predomina o chamado *invenção de serviço*, em que o contrato é especial, com os pesquisadores trabalhando em equipe para laboratórios ou estabelecimentos dispostos científica e tecnicamente para esse objetivo.

H) *Contrato de Prova*

A Consolidação foi de suma infelicidade quando, ao dispor no § 1.º, do art. 478, sobre a forma de se calcular a indenização do empregado dispensado, determinou que o primeiro ano seria de experiência. Coube à jurisprudência colocar os pontos nos *ii*, mandando pagar aviso prévio durante este período, nas despedidas injustas. Contudo, persistiu incômodamente a expressão, tor-

nando o Direito brasileiro aquêle que maior extensão deu à prova ou experiência. As fraudes logo começaram, encontrando-se em qualquer papelaria impressos sôbre contrato de experiência, com os períodos mais variados possíveis, sem direito a aviso prévio, como se fôsse o pacto por prazo determinado.

O Código corrigiu a anomalia, adotando o contrato de prova, segundo os cânones da melhor doutrina universal e o tirocínio legislativo e jurisprudencial do direito comparado, principalmente da França e da Itália. Rigorosamente, dentro da natureza jurídica do pacto, não seria devido aviso prévio. Preferimos, no entanto, seguir os conselhos de Brun e Galland, ao indicarem a jurisprudência dos tribunais franceses, que exigem um aviso prévio especial de ambas as partes. A criação do prazo é nossa, adaptável à espécie. Com períodos curtos e razoáveis para uma verdadeira prova, damos segurança a ambas as partes, notadamente ao empregado, com a garantia de um prazo mínimo para a prova e a obrigação de ser aproveitado, se devidamente aprovado.

Os contratos de prova são também uma resultante do desenvolvimento econômico, em que nenhuma das duas partes quer correr o risco desnecessário e danoso para a sua economia ou para o seu futuro. Com empregados qualificados, especializados e com o volume de comércio, que requer a colocação de mercadorias em mercados longínquos da sede do estabelecimento, é indispensável uma pequena experiência prévia.

I) *Mudança das Condições Tecnológicas*

Nenhum país pode pensar em desenvolvimento econômico, sem mudança do parque industrial, com alteração do instrumental de trabalho e instalação de novas máquinas. As indústrias se substituem ou se modificam, criando sérias apreensões para os empregados, mais do que para os empregadores. No seu relatório, já citado (pág. 415), lembra a Comissão Nacional de Produtividade do Governo francês estas palavras do Secretário-Geral da Confederação-Geral Francesa dos Trabalhadores Cristãos:

“Não é sem motivo que os empregados são tradicionalmente desconfiados de qualquer inovação nos métodos de trabalho. Uma longa experiência tem-lhes mostrado que, se dela resultam vantagens, não são, na maioria das vezes, a seu favor, mas, ao contrário, somente os inconvenientes recaem sôbre seus ombros. Pertence-nos, então, dizer por que consideramos que um esforço de produtividade é necessário e como queremos que se realize.

Por que? Para que o progresso social possa realizar-se sem prejudicar o equilíbrio econômico e a estabilidade monetária, isto é, de fato, para que se obtenha, não somente altos salários, mas altos níveis de vida e um abrandamento do esforço humano. *Como?* Pela aplicação de métodos que permitam o pleno emprêgo do capital, do material e dos homens, sem que sejam jamais exigidos, dêstes últimos, ritmos de trabalho, justamente qualificados de infernais. Qualquer outra concepção não seria, aos nossos olhos, senão uma inaceitável caricatura da produtividade.”

E, depois desta citação, concluem os autores do relatório governamental:

“O sindicalismo é de opinião que se deve atribuir um juízo de valor à produtividade e às ações de produtividade. Isto implica estudos sérios e permanentes.” (Cf. também G. Balandier, *Economic Development and its social implications*, Paris, 1962, págs. 5-27.)

Foi exatamente o que procuramos efetuar, através dos arts. 440 e 441, atribuindo, aos conselhos de empresa, competência para estudar e propor ao empregador medidas em favor da empresa e do seu pessoal, como de aumento da produção e do rendimento da empresa. Devem os conselhos ser consultados sobre os assuntos da organização geral da empresa, a sua gestão e a sua marcha.

Finalmente, pelo art. 566, previmos e prevenimos a hipótese concreta de mudança tecnológica, que venha a aumentar a produtividade do instrumental de trabalho. Desejará, por certo, o empregador estabelecer novas tarifas unitárias para a produção do empregado. Este, em geral, julga-se prejudicado — como deixou bem claro a declaração da Confederação-Geral Francesa dos Trabalhadores Cristãos —, negando-se a aceitar qualquer alteração nas condições do seu contrato. O empregado não terá prejuízo de espécie alguma, sem perigo ou ameaça de redução de salário. O empregador também não poderá ser prejudicado com a alteração tecnológica, como previsto nos parágrafos do artigo. Caso não haja acôrdo, nem com a intervenção dos conselhos de empresa nem do sindicato, caberá ao juiz aplicar a clássica cláusula *rebus sic stantibus*, revendo soberanamente o contrato. (Cf., para a doutrina, brevemente: G. Ardu, *La risoluzione per inadempimento del contratto di lavoro*, Milano, 1954, págs. 70-76.)

J) Redução do Pessoal

O assunto não é novo no Brasil, e nem poderia ser. Por motivo de mudança tecnológica, por motivo de crise econômica ou por qualquer outro, de livre deliberação do empregador, inúmeros são os exemplos de redução coletiva do pessoal, principalmente nos grandes centros industriais de São Paulo e do Rio. A legislação brasileira era omissa a respeito, contentando-se a aplicar nessas hipóteses as mesmas disposições para a dispensa individual.

Não há muito (1963), elaborou a Conferência Internacional do Trabalho instrumento a respeito do assunto, do qual o Governo brasileiro é signatário. Nos arts. 594, 595, 596, 597, 598 e 599, adotamos as conclusões da Conferência, com pequenas adaptações ao Direito brasileiro. O sindicalismo americano faz deste assunto um dos seus prediletos, pelos inúmeros prejuízos que acarreta à classe trabalhadora. (Cf., B. Werne, *The law of labor relations*, New York, 1951, págs. 132, 215, 339 e 341.) Não há negar que, com o desenvolvimento e a modernização do maquinismo, ingressa o Brasil nas áreas de crises desta natureza.

Em duas publicações da maior importância e atualidade, estuda a Repartição Internacional do Trabalho as conseqüências das mudanças tecnológicas sobre o nível de empregos. Lê-se, em certo passo:

“As mudanças de estrutura e a necessidade de ajustar a essas mudanças a produção e o emprêgo são as características de qualquer economia dinâmica, e quanto mais rápido o crescimento de uma economia, mais mudanças terá que assimilar. Porque, se a condição necessária para provocar um aumento do bem-estar geral é piorar a situação de um grupo dos que produzem, cabe perguntar se aqueles que se vêem obrigados a fazer frente a tal acomodação não devem ter direito a alguma forma especial de assistência ou de indenização que os compense das perdas sofridas.” (Cf. B. I. T., *Desempleo y cambios de estructura*, Genebra, 1962, págs. 2-3; B. I. T., *El empleo como objetivo del desarrollo económico*, Genebra, 1961, págs. 20 e segs.)

L) *Cláusula de Exclusão de Concorrência*

A Constituição brasileira, como tôdas as leis fundamentais a partir da Revolução francesa, garante liberdade de trabalho, indústria e comércio, mas desde que respeitados, como é óbvio, os princípios da concorrência honesta e leal.

Para uma sociedade em franco crescimento, em processo intenso de desenvolvimento, é natural que seja também intensa a sua mobilidade horizontal ou vertical. Novos negócios, novas firmas surgem a todo instante, lançando mão de expedientes lícitos e ilícitos para vingarem e progredirem. Não raro, são oriundas de antigos altos empregados, gerentes ou técnicos de empresas, para as quais trabalhavam até então. Daí a cláusula de exclusão de concorrência, que garanta os direitos de ambos: antigo empregador e nôvo industrial ou comerciante.

Surgida dos usos e costumes na Inglaterra, foi ali regulada através de decisões administrativas e judiciais, utilizando-se do *standard* de razoabilidade, isto é, delimitando-se o prazo e a região em que o empregado não se pode estabelecer e determinando-se uma indenização pecuniária pelo prejuízo que lhe é causado. Adotada no Direito suíço, francês, italiano, alemão, constitui prática legislativa industrial e comercial. Vem regulada no art. 642 do Projeto.

(Podem ser vistos sobre o assunto: A. Nikisch, *Arbeitsrecht*, Tübingen, 1951, págs. 147, 190, 252 e 257; W. Kaskel e H. Dersch, *Arbeitsrecht*, 5.^a ed., Göttingen, 1957, págs. 247 e 251; A. A. Al-Sanhoury, *Les restrictions contractuelles à la liberté individuelle de travail dans la jurisprudence anglaise*, Paris, 1925; O. Lang, *Commentaire au contrat de travail*, Zurich, 1931, págs. 70-71; G. Bohn, *Droit du travail et procédure prud'homale*, Paris, 1957, págs. 255-257; M. Ghiron, *La concorrenza e i consorzio*, Torino, 1949, págs. 56 e 60; D. Lacerda, *A renúncia no direito do trabalho*, São Paulo, 1943, págs. 171-178).

M) *Convenção Coletiva de Trabalho e sua Extensão*

Cuidou a Consolidação brasileira unicamente da forma típica da convenção coletiva de trabalho, isto é, do acôrdo intersindical, esquecendo-se das formas atípicas em que concorrem, pelo lado do empregador, um ou vários dêles, desde que o celebrante, por parte dos empregados, seja sempre o seu sindicato representativo.

É mínimo o registro estatístico nacional da prática dêste instrumento jurídico de regulamentação profissional. Com raras exceções, principalmente de trabalhadores autônomos ou da orla marítima, não se constituem entre nós as fôrças nacionais num livre jôgo de auto-regulação, de acôrdos coletivos, profissionais, diferenciados e descentralizados. A convenção coletiva, verdadeira lei profissional, fonte normativa autônoma do Direito do trabalho, é como a denomina Giroud, um meio de legislação secundária do trabalho, adaptando a lei geral, como uma roupa de meia confecção, às diversas condições de vida. São instrumentos da maior importância para a execução dos planos nacionais ou regionais de desenvolvimento, de produtividade, ou de distribuição da mão-de-obra.

Inúmeros são os estudos, principalmente alemães ou americanos, sôbre a importância da convenção para o desenvolvimento econômico, a organização das atividades econômicas, através de políticas que dizem respeito à fixação dos preços, dos salários, da distribuição da renda nacional, da estabilidade diante da inflação, sem significar a expressão de um puro monopólio bilateral, resultando também da habilidade de negociação das partes, da repercussão nos preços, na opinião pública etc.

Com as formas atípicas adotadas no Projeto, com a sua prorrogação tácita, além de maior plasticidade de revisão e de extensão pelo Poder Público, criam-se os meios para que a convenção coletiva se possa tornar um útil e elástico instrumento jurídico de ajuda ao desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que de organização e paz social.

N) *Acôrdos Salariais*

Êstes acôrdos foram-se constituindo no Brasil com grande ímpeto, no período do após-guerra. À margem da legislação sôbre contratos coletivos, a despeito dela, foram os sindicatos celebrando acôrdos salariais, em geral como pactos de paz, às vésperas de dissídios coletivos ou de greves. A causa primordial dêsses acôrdos, ainda não abrangidos pela legislação ordinária, foi a inflação. Limitam-se, na quase totalidade, a cláusulas salariais, sem qualquer outro aspecto normativo das convenções coletivas.

Devido a esta experiência, trouxemos êsses acôrdos para as disposições do Projeto, dando-lhes fôrça e efeitos de convenção, podendo, inclusive, serem estendidos pela autoridade pública. Regula também o Projeto a sua revisão, sempre à mesma época, acabando, assim, com a anarquia na produção, com crises periódicas. De nada adianta fixar salário para uma profissão, se logo depois o desajuste se dá em relação a outra. Com a igualdade de vigência, desaparece êste inconveniente, permitindo maior planejamento na vida econômica e social do País.

O) *Inspeção do Trabalho*

Com pequenas alterações de fundo e de forma, aproveitamo-nos do anteprojecto elaborado pela Comissão Permanente de Direito Social, do Ministério do Trabalho. Era um assunto que, havia muito, estava a solicitar regulação atualizada pelos poderes públicos.

Havíamos ratificado a Convenção Internacional n.º 81, de 1947, através do Decreto Legislativo n.º 24, de 1956, e promulgada pelo Decreto n.º 41.721, de 25 de junho de 1957, mas não a cumpríamos em vários pontos.

É ocioso destacar o relevante papel da inspeção do trabalho na vida social e económica. Ao lado da sua função repressiva, que cada vez mais se apaga, destaca-se a função preventiva de dissídios. Os inspetores de trabalho, em toda parte, são verdadeiros coletores de dados sobre o efetivo e real exercício da vida económica. *Desempenham êles as tarefas de autênticos pesquisadores sociais, através da observação e das visitas constantes aos locais de prestação de serviço. Representam antenas avançadas da Administração pública no mundo do trabalho.*

São bem procedentes estas judiciosas palavras de Thomas Graham, inspetor de trabalho na Inglaterra:

“Conscientes das vantagens que pode acarretar a adoção de uma política de trabalho sã e justa, numerosos países insuficientemente desenvolvidos esforçaram-se por melhorar sua legislação do trabalho. Mas, para que uma legislação seja eficaz, é necessário que possa ser respeitada, o que solicita a existência de um serviço de inspeção do trabalho competente e bem organizado, dotado de poderes e de meios suficientes para desempenhar convenientemente suas funções.” (Th. Graham, *L'inspection du travail dans les pays insuffisamment développés*, in *Rev. Int. du Trav.*, junho, 1954, pág. 597.)

Se êsses resultados não forem alcançados através da prática educativa e preventiva da inspeção do trabalho, vê-se o legislador obrigado a lançar mão da *sanção administrativa, de carácter pecuniário, sob a forma de multa imposta* aos infratores da legislação do trabalho. O Projecto atualizou as multas, tomando sempre por base o salário-mínimo local. As mais altas aplicam-se, conforme o caso (desobediência, número de violações, reincidência etc.), às infrações do trabalho de menores e dos acidentes do trabalho.

5. *Da Permanência no Emprêgo* — No nosso Projecto tínhamos dois caminhos a seguir quanto ao instituto da estabilidade, em vigor, entre nós, desde 1923: abandoná-lo ou reforçá-lo. Preferimos este último caminho, julgando-o absolutamente intocável e dentro das linhas maiores da doutrina e da legislação contemporâneas do trabalho. Ainda em livro recente, acusava-nos um autor alemão, radicado na Argentina, de não ter o Brasil uma legítima e verdadeira estabilidade no emprêgo, porque a sua legislação deixa a critério de uma das partes (o empregador) permitir que a outra (o empregado) alcance 10 anos de serviço, podendo dispensá-lo à vontade antes disso, além de autorizar a conversão da reintegração em indenização, embora em dôbro. Apontava

Ernesto Katz outros povos, como o argentino, o francês, o cubano e o alemão, que possuem estabilidade verdadeira, em sentido próprio. (Cf. *La estabilidad en el empleo*, Buenos Aires, 1957, págs. 6-7, 29 e 32.)

O assunto *estabilidade* evoluiu no Brasil durante vinte anos, desde 1923, quando foi concedida aos ferroviários, até 1943, quando regulada pela Consolidação das Leis do Trabalho. Já o Projeto de Código do Trabalho, de 1917, dava estabilidade no emprêgo com cinco anos de serviço (art. 5.º). Os bancários gozaram de estabilidade com dois anos, de 1934 a 1943. Mantivemos no Projeto a estabilidade com dez anos, mas a cercamos de maiores garantias. A maior reforma, no entanto, é a contida no art. 593, que, restabelecendo a diretriz do Decreto-Lei n.º 5.689, de 22 de julho de 1943, e a doutrina das legislações espanhola, cubana (de 1938) e, sobretudo, mexicana, impede as dispensas arbitrárias, maliciosas ou abusivas dos empregados com mais de 1 ano de casa. Abrem-se exceções unicamente para o ocorrência de um motivo importante, de ordem econômica ou moral, sempre de relevante interesse da empresa. Fora dessas hipóteses, fica a critério do empregado optar entre o recebimento da indenização — já que despedido injustamente — ou a manutenção do contrato, como acontece na chamada Lei do Inquilinato, e que nada mais é do que a aplicação do princípio da boa-fé na execução dos contratos.

A tendência do Direito moderno faz-se no sentido de incorporar o contrato de trabalho ao organismo da empresa, na sua manifestação mais duradoura e concreta, que é o estabelecimento. A doutrina social da Igreja fala na *propriedade do emprêgo*, como uma forma de sentir-se o empregado membro da empresa, seguro do seu próprio trabalho, já que não é possível uma verdadeira liberdade na ordem social, nas palavras de Martin Artajo, sem a posse de alguns poucos bens. Em poucas linhas, vem o assunto assim resumido por Paul Durand:

“A economia liberal aceitava uma grande mobilidade no emprêgo. Considerando o trabalho como uma mercadoria, lhe parecia desejável que a mão-de-obra se deslocasse segundo as necessidades do mercado. No Direito moderno, ao contrário, o trabalhador é incorporado à empresa, e tende a não poder ser dispensado sem uma justa causa. O emprêgo se torna mais estável, o mercado menos fluido. Um direito nôvo aparece: a propriedade do emprêgo.” (P. Durand e A. Vitu, *Traité de droit du travail*, vol. II, Paris, 1950, págs. 96-98. Ainda, no mesmo sentido: G. Ripert, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 2.ª ed., 1951, págs. 302-305; D. Autié, *La rupture abusive du contrat de travail*, Paris, 1955, pág. 5; A. Martin Artajo, *Nuevo sentido de la justicia social*, in *Rev. de Est. Pol.*, n.º 19-20, pág. 27; R. Théry, *La propriété des instruments de production*, e J. Brêthe de la Gressaye, *L'entreprise et la profession*, in *Catholicism social face aux grands courants contemporains*, Lyon, 1947, págs. 291-312 e 313-344; M. Brugalora, *La cristianización de las empresas*, Madrid, 1947, págs. 56-59, 75-76; A. Posada, *Concepto económico y régimen jurídico de la empresa*, in *Rev. de Der. Privado*, Madrid, 1943, pág. 780; J. R. Commons e J. B. Andrews, *Principles of Labor Legislation*, New York, 1936, págs. 508-509.)

6. *Organização da Empresa* — Já tratamos incidentalmente dos conselhos de empresa, dos serviços de medicina do trabalho e da educação pré-primária e primária nas empresas, sob o ponto de vista das suas implicações para com uma política nacional de desenvolvimento e produtividade. Agora, vamos tratar, embora sumariamente, da própria organização interna da empresa disposta no Projeto.

No regime capitalista, a empresa é o domínio de uma pessoa (física ou jurídica), como escreveu Hugo Sinzheimer. E este mesmo autor esclareceu ainda, com absoluta razão, que é do poder sobre as coisas que se origina o poder sobre as pessoas. Atualmente, no entanto, sem privar o proprietário do uso e gozo do *dominium* e da senhoria sobre a coisa, já se vai fazendo tranqüilo e absorvente o movimento no sentido de dar uma função social a esta propriedade, associando ao proprietário as pessoas que com êle lidam ou trabalham no manejo e exploração das coisas que possui.

Em conferência realizada em 1953, na Ação Católica, declarava o ilustre Professor Paul Durand, membro da Comissão-Geral das Semanas Sociais da França:

“O Direito moderno quer incorporar o pessoal à empresa. Opõe-se, assim, por três aspectos ao conceito clássico. Primeiro, o empregado está unido ao empregador pelo laço frágil do contrato de trabalho. O Direito moderno lhe reconhece a propriedade do emprego. Em segundo lugar, o empregado não percebe mais do que uma remuneração fixa e um tanto variável: o salário. O Direito moderno esforça-se por associá-lo aos resultados da empresa. Em terceiro lugar, o empregado está em um estado de subordinação. O Direito moderno tende a associá-lo à direção econômica e social da empresa.”

E, pouco mais adiante:

“O empregado aparece como um súdito do empregador. O conceito de empresa tende a fazer dele o cidadão de uma sociedade organizada.” (*Apud* Jean Villain, S. J., *La enseñanza social de la Iglesia*, trad. de Bordoy, Madrid, 1957, pág. 423. No mesmo sentido: A. Piettre, *L'entreprise et son évolution*, Toulouse, 1945, XXXII Semana Social, págs. 87-88.)

Esta a orientação da doutrina social da Igreja desde a Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, passando pela *Quadragesimo Anno*, de 1931, com vários documentos, da mais alta relevância, da autoria do Papa Pio XII, e culminando com a *Mater et Magistra*, de João XXIII, de 1961. Cada artigo que se contém no Título V, do Projeto, poderia levar como substrato uma frase ou um pensamento desta doutrina de reformulação do conceito de empresa. Os conselhos de empresa, a participação nos lucros, o acionariado do trabalho, o regulamento de empresa, tôdas as modalidades de manifestação democrática e associativa, no seio da empresa, são recomendadas pela doutrina social católica.

Como instituição — no sentido de que permanece, enquanto os indivíduos passam —, não há negar que a empresa precisa e deve ser organizada. Ao ingressar a seu serviço, surpreende-se o empregado desde logo mergulhado num todo coletivo, do qual é uma das peças. Não trabalha isolado, faz parte

da engrenagem, com o preenchimento de uma função. Nas palavras de Arnion, “deixa de se pertencer para fazer parte de uma organização autônoma, que postula uma unidade de regras e uma disciplina interna”. As condições de trabalho que, teoricamente, parecem ser obra de cada contrato individual, acabam por se uniformizar e revestir-se objetivamente de unidade coletiva. (J.-Marie Arnion, *L'évolution des conventions collectives de travail*, Paris, 1938, págs. 17-19.)

Estabelecendo o diálogo empregado-empregador, procurava o Projeto tornar realidade a pregação da Igreja, que coincide, inclusive, com os interesses econômico-sociais da Nação brasileira. Numa de suas falas, dizia o Papa Pio XII, apontando a necessidade urgente da reforma:

“A majestade, a dignidade da pessoa humana e das sociedades particulares foi atingida, humilhada, suprimida pela idéia da força que cria o direito. A propriedade privada tornou-se para uns um poder dirigido para a exploração do trabalho de outrem.” (M. Clément, *L'économie social selon Pie XII*, Paris, 1953, vol. II, pág. 49.)

7. *Organização sindical. Enquadramento. Impôsto* — O Projeto extingue o enquadramento sindical, quadro apriorístico, adrede preparado, dentro do qual se deve encaixar, de forma paralela, qualquer atividade econômica ou profissional. Adotamos, lá pelos idos de 1940 ou 1941, os critérios de enquadramento do Direito fascista. Tínhamos uma Carta quase copiada da *Carta del Lavoro*, com o mesmo sistema corporativo. A Carta brasileira de 1937, no seu art. 57, criava o Conselho da Economia Nacional, composto de representantes das diversas confederações, previstas no seu parágrafo único. Por outro lado, desembocando as confederações nas corporações estatais (art. 140), realizava-se plenamente o chamado sindicalismo vertical, mas a base horizontal era construída pelo enquadramento sindical. Êste o seu papel: o de preparar a sindicalização das classes, rigorosamente, simetricamente, para a sua coordenação, dois a dois (empregador e empregado), pelas corporações do Estado.

Confessa a comissão elaboradora da Consolidação das Leis do Trabalho, ao incorporar o Decreto-Lei n.º 1.402, de 1939, que êste era o seu propósito, encimando o parágrafo da sua Exposição de Motivos com êste título — *Sentido Político da Consolidação*. Pois bem, se era político para aquêle tempo, já não o é para o atual, regido pela Constituição de 1946, onde é garantida a liberdade sindical. Precisam ser expurgados da legislação ordinária do trabalho os ranços daquela época, que tanto têm impedido o rápido caminhar do nosso sindicalismo para a verdadeira autonomia sindical. Extinto o enquadramento, nada mais natural do que a autorização para as confederações gerais — de empregados, de empregadores, de autônomos e de profissionais liberais, como acontece em tôda parte do mundo. O enquadramento ou cadastro das atividades e profissões pode ser utilizado como instrumento técnico, como classificação das profissões, pelo órgão competente para o registro das entidades sindicais. Basta, para tanto, adotar o plano de classificação internacional das profissões, adaptado ao País.

Outro ponto que o Projeto reforma totalmente na legislação atual é o que diz respeito às intervenções administrativas na vida sindical. Desaparece essa permissão, inexistente em qualquer país civilizado e democrático. Dá-se, igualmente, pela autonomia e autodeterminação aos sindicatos, soberanos em suas assembleias-gerais para elaborarem e redigirem os seus estatutos; nada de estatutos-padrão confeccionados no Ministério do Trabalho, com espaços vazios para serem preenchidos pelos interessados, como formulários de companhia de seguro.

No capítulo de eleições, proíbem-se reeleições nas entidades sindicais de grau superior (federações e confederações), embora aumentando para três anos os mandatos de seus dirigentes. Nos sindicatos, permite-se uma única reeleição, de um só terço da diretoria, e, ainda assim, para cargos diferentes. Proíbe-se também o exercício de direção sindical ou de representação profissional com cargo público, com cargo eletivo de representação popular e com emprêgo na própria entidade sindical.

A verdade é que, por todos êsses motivos, e mais pela manutenção do Impôsto Sindical, não pôde ainda o Brasil ratificar a Convenção Internacional n.º 87, de 1948, sôbre liberdade e autonomia sindical. Por fôrça das cláusulas desta Convenção, permite-se no Projeto, embora para ser regulada por lei própria, a sindicalização do funcionalismo público.

Sempre sustentamos a inconstitucionalidade do Impôsto Sindical diante do texto expresso (art. 159) de 1946. Na Carta de 1937, encontrava êle sua justificativa no art. 138, que autorizava aos sindicatos cobrar a contribuição sindical, genêricamente, dos integrantes da categoria. Tal permissão desapareceu do texto atual, em que se mantém a mais ampla liberdade sindical. Ninguém é obrigado a ingressar no sindicato e nêle permanecer para poder exercer atividade remunerada. A primeira manifestação da liberdade sindical é a ausência da sindicalização obrigatória ou compulsória: o indivíduo tem o direito de ingressar no sindicato de sua escolha e dêle retirar-se à vontade. Podem as entidades sindicais fixar uma certa taxa para o ingresso e uma determinada multa (algumas mensalidades pagas adiantadamente) para a saída. Nada mais do que isso.

Como ser alguém descontado, compulsoriamente, a favor de uma entidade sindical, à qual não pertence nem quer pertencer, de cuja assembleia não participa, não podendo assim fiscalizar o uso que se vai fazer da sua contribuição? Ademais, o Impôsto Sindical não vem incluído no orçamento da Nação, deixando de se revestir da nota típica de anualidade. O seu contrôle é falso, falho e precário.

Além de inconstitucional, é inconveniente, criando o chamado *peleguismo*. Em 1913, escrevia Maxime Leroy que o sindicato é uma educação, uma escola: de energia, de desprendimento, de luta e de altruísmo. O Impôsto Sindical faz exatamente o contrário: amolece, entorpece e cria a corrupção, através do emprêgo desordenado de verbas fáceis, fixadas pelo Estado, por êle cobradas e distribuídas aos sindicatos. Não poderá haver liberdade nem autonomia sindical enquanto houver Impôsto Sindical. Quem dá a mão, dá a condição. O Estado continuará com o direito de exigir proposta orçamentária anual dos sindicatos e seus balanços de fim de exercício.

Prevê-se, no Projeto, o desaparecimento gradativo do Impôsto Sindical, dentro de dois anos da vigência do Código, além de autorizar as assembleias-gerais, que quiserem, a extingui-lo imediatamente.

8. *Direito de Greve* — Já se encontrava pronto o Projeto, quando foi promulgada a recente Lei n.º 4.330, de 1.º de junho do corrente ano, regulando o direito de greve. Resolveu a Comissão Revisora manter o texto do Projeto, que lhe pareceu mais consentâneo com o texto (art. 158) e com o espírito da Constituição de 1946. Em verdade, pouco se adianta a Lei n. 4.330 à letra e à sistemática do Decreto-Lei n.º 9.070, de 1946. Restringe-se demasiado o direito de greve, conceituado restritivamente, ficando os trabalhadores autônomos (regulados pela legislação do trabalho) excluídos do seu âmbito.

Cuidou, o Projeto, da conciliação e arbitragem da greve, na esfera administrativa e na judiciária, combinando o art. 123 com o art. 158 da Constituição Federal. Conceituou a greve profissional, distinguindo entre greves lícitas e ilícitas, como também entre atividades fundamentais e atividades acessórias. Com a melhor doutrina internacional, excluiu os funcionários públicos do direito de greve, ao mesmo tempo que declarou ser ela meramente suspensiva do contrato de trabalho, e não rescisiva, se lícita e legal. Cercou-a, finalmente, de garantias, regulando o seu direito, ao invés de cerceá-lo demasiado como se fôsse antes um delito.

9. *Regulamentações Especiais* — A segunda parte do Código, como Anexo, trata das regulamentações especiais, fora do texto e da numeração dos artigos da parte geral. Com isso, não se quebra a sistemática do Código, ao mesmo tempo que se permite a inclusão de novas categorias que porventura venham a ser reguladas como consequência da diferenciação da estrutura econômico-social do País.

Foram atualizadas as regulamentações em vigor, a par da inclusão de outras novas, com aproveitamento, tanto quanto possível, de projetos em andamento nas Casas do Congresso: domésticos, trabalhadores em domicílio, serviços taquigráficos e mecanográficos, motoristas profissionais, cabineiros de elevador, técnicos em administração, publicitários, estatísticos, advogados, sociólogos.

10. *Conclusão* — Publicado o anteprojeto no *Diário Oficial*, de 23 de abril de 1963, ficou à disposição dos interessados durante cerca de um ano, recebendo sugestões e emendas. Finalmente, a partir de fins de março do corrente ano, reuniu-se a Comissão Revisora, constituída pelo autor do anteprojeto (Evaristo de Moraes Filho) e pelos Professôres Mozart Victor Russomano (presidente) e José Martins Catharino, dando por terminada a sua tarefa, em 15 de julho, com sessões quase diárias. Foram analisadas as sugestões, uma por uma, num total de cerca de mil, constando sempre de ata os motivos de sua rejeição ou aceitação.

Eqüidistante dos interesses em jôgo, realizou a Comissão esforço beneditino, voltada sempre para o bem comum. Foi esta, sem dúvida, uma tarefa de boa-fé.

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

SITUAÇÃO JURÍDICO-
LEGAL DOS DEPENDENTES
ECONÔMICOS, INCLUSIVE
A DA COMPANHEIRA

Almam Guerra Nogueira da Gama
Assessor Legislativo do
Senado Federal

1. A previdência social tem a sua origem no medo que os homens, desde os primórdios de nossa civilização, sentem do infortúnio, da doença, da velhice, da pobreza, do abandono, do acidente e, enfim, da miséria. Pode-se dizer que esse medo, refletindo o instinto de preservação da sua própria vida e da de seus familiares ou pessoas sob a sua dependência econômica, impulsionou os homens a procurar, entre todas as formas possíveis, um meio para resolver tal problema.

Apareceu, assim, a idéia da **previdência individual**, pela qual os indivíduos, ante os riscos que os ameaçam, retiram uma parcela do seu capital ou ganho, e a guardam como garantia contra essa eventualidade.

Surgiu, depois, como desdobramento dessa idéia, a **assistência**, forma de atendimento aos que se encontram em estado de necessidade, e que não têm ou não encontram amparo em outras modalidades de proteção, provenientes da generosidade particular ou de órgãos públicos de ajuda ou assistência social.

Passou-se, em seguida, ao **seguro**, individual ou coletivo, que adota uma técnica mais aprimorada e complexa. O segurado, mediante uma remuneração entregue ao segurador, geralmente fracionada em prestações módicas, garante a cobertura de um ou mais riscos, como compensação do que ele paga. Essa cobertura é realizada de acordo com cálculos estatísticos entre os diversos riscos e o número de assegurados.

Qualquer que seja, entretanto, a amplitude ou perfeição dos processos utilizados para prevenir ou limitar os efeitos danosos desses riscos, uma grande parte não pôde ser eliminada ou coberta.

Os eventos comuns e diários, em si mesmas, como a maternidade, os nascimentos e as enfermidades, são geradores de encargos ou riscos que, dentro de um quadro de insegurança, agravam ainda mais o medo à miséria. Essa situação, cada vez mais aflitiva, é especialmente penosa para os pobres e os menos favorecidos economicamente, que não podem realizar qualquer forma de previdência, economia ou seguro, por necessitarem do total do que ganham para o seu sustento e o de suas famílias.

2. Essa intranqüilidade, originada do medo, tornou-se, dessa forma, um dos principais problemas sociais para o Estado, pois que afeta diretamente o **homem**, elemento básico e fundamental das civilizações. E como o Estado tem por objetivo principal o bem-estar geral da coletividade, para cuja obtenção deve agir no sentido de conseguir o equilíbrio dos interesses individuais com o interesse social, passou a figurar entre os seus deveres o de criar medidas destinadas a assegurar aos

trabalhadores uma existência calma, em relação a seu trabalho e à manutenção de sua família, na sua falta.

Por esses motivos, apareceu o **Seguro Social**, revestido de um caráter de universalidade e com a participação positiva do Estado em sua manutenção.

ANTOKOLETZ, insigne mestre em legislação trabalhista, diz que esse seguro "tem por objeto proteger aos empregados ou trabalhadores, e suas famílias, contra a interrupção temporária ou cessação definitiva do trabalho, em consequência de acidente, doença, maternidade, desemprego, invalidez, velhice ou morte" (**Tratado de Legislación del Trabajo y Prevision Social**, vol. II, pág. 426).

Compreende o seguro social, de caráter estatal, duas grandes modalidades de amparo: a **previdência** e a **assistência**. A primeira é fator relevante para a solução do problema social, e o Estado, atribuindo-se essa incumbência, realiza, efetivamente, a Justiça Social.

Visando a esse objetivo, foram criadas as instituições paraestatais de previdência que, no curso do seu processo evolutivo, sofreram ampliações para atender a todas as categorias de trabalhadores, com os resultados mais satisfatórios possíveis, pois contribuíram para suavizar um dos mais angustiantes problemas do homem.

3. A Previdência Social tem um campo muito amplo de aplicação e toda ela se rege por motivos e princípios humanos, sociais e econômicos, não devendo ficar adstrita a entendimentos rígidos.

A sua evolução, no entanto, é lenta, embora contínua, pois, infelizmente, as Administrações Públicas procuram sempre interpretar as leis restritivamente.

Um dos pontos alcançados por essa evolução, ainda objeto das maiores controvérsias é o que diz respeito à situação da **companheira** do segurado. Muitos autores e estudiosos da matéria entendem não existir essa figura e, sim, a da dependente econômica, da beneficiária de um favor legal. Sob o prisma técnico, estão certos. O termo correto é, realmente, o de dependente ou beneficiária. Como **companheira**, entretanto, classifica-se a mulher que vive em estado conjugal aparente, anos a fio, em companhia de um segurado, assistindo-o tanto nas alegrias como nas dificuldades.

Quando a lei permite ao segurado indicar pessoa estranha à sua família para gozar as vantagens do benefício previdencial, procura atender aos aspectos morais e sociais, bem como aos laços de dependência econômica, que constituem o critério preponderante na previdência social. Tanto a doutrina como o direito previdenciário positivo equiparam a **companheira** à **espôsa**. Essa conceituação, aliás, embora ainda não vigente no direito civil comum, consulta à realidade social brasileira, pois é imenso o número dos que, em nosso País, vivem maritalmente. E é justo que aquela que durante toda uma existência participou das alegrias, das dores, das esperanças e das desventuras do trabalhador, venha a receber, mais tarde, em virtude das contribuições por ele pagas, os proveitos previdenciais.

4. A orientação da previdência social sempre foi no sentido de admitir, de maneira ampla, que todos os segurados dos Institutos Previdenciários, na falta de dependentes diretos, isto é, de pessoas de suas famílias, inscrevam quaisquer outras que vivam sob a sua dependência econômica exclusiva. Esse foi o entendimento consolidado e consubstanciado na Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica da Previdência Social).

Já foi firmada, inclusive, jurisprudência no sentido de que essa inscrição deve ser admitida mesmo **post mortem**, desde que exista qualquer documento ou declaração do segurado que deixe perceber ou entender o seu intuito em realizá-la. A falta dessa inscrição em vida deve-se, muitas vezes, à ignorância, ausência de conhecimentos ou, ainda, ao esquecimento dos segurados.

5. O problema da **companheira** — que agora começa a ser solucionado de maneira satisfatória no Brasil —, situa-se no campo da Justiça Social, e, assim, há de ser resolvido segundo as normas jurídicas que devem presidir às relações das pessoas em sociedade, e, ainda, de acordo com o critério da solidariedade social.

É a lição do insigne DUGUIT, da Faculdade de Direito de Bordéus:

“O Estado é obrigado a pôr ao serviço da solidariedade social todo o poder de que dispõe; por conseqüência, êle é obrigado, por direito, a fazer tôdas as leis que assegurem a cada um a possibilidade material e moral de colaborar na solidariedade social.”

O eminente ALBERTO PASQUALINI, com a sua grande autoridade na matéria, observa:

“Não se pode **medir e pesar** exatamente a justiça social; pode-se, entretanto, vislumbrar, senão estabelecer, certos limites dentro dos quais está contida. Há necessidades e aspirações mínimas para cada categoria social e deve haver, por isso, um **padrão objetivo mínimo** que será necessário alcançar.”

São ainda de sua inteligência êsses notáveis conceitos:

“O progresso social é uma evolução de padrões. E o problema fundamental consistirá, primeiro, em assegurar um padrão objetivo em correspondência com o padrão subjetivo; segundo, em tornar efetiva a cada um a possibilidade (e não apenas **não proibir**) de transferir-se de um padrão para outro de categoria superior” (**Bases e Sugestões para uma Política Social**, vol. I, págs. 165 e 166).

Assim, quando o problema fundamental a que alude PASQUALINI fôr alcançado, será satisfeita a Justiça Social, que é uma proporcionalidade, na qual cada um recebe em relação ao valor de sua contribuição ao bem-estar geral.

E a **companheira**, do ponto de vista humano e social, contribui para êsse bem-estar geral da mesma forma que a espôsa. Não há dúvida de que o problema é delicado, exigindo muito cuidado e vigilância, com a adoção de cautelas necessárias a que sejam evitados abusos, tão perniciosos aos dependentes, que realmente têm direito, como, também, à moral da sociedade. Configurada, entretanto, a situação da **companheira**, dependente econômica **exclusiva** do segurado, sem outras proibições legais, por certo que merece ser amparada, inscrita como sua beneficiária e, em conseqüência, gozar dos favores previdenciários.

6. No regime francês, de acordo com o eminente PAUL DURANT, “le droit de la sécurité sociale prende ainsi en considération le concubinage” (**La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale**, ed. 1953, pág. 610).

Mostra ainda êsse autor:

“La législation de sécurité sociale apporte ainsi sa contribution ou mouvement législatif qui traite favorablement l’union libre et la filiation naturelle; elle manifeste aussi l’importance, prise dans le droit moderne par le notion de **personne à charge**.”

É interessante observar a grande evolução ocorrida na França nesse setor, onde o conceito tradicional de família, definida no Código Civil, é muito acatado e respeitado. As razões dessa transformação de idéias foram muito bem esclarecidas por JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, quando ensinam, *in verbis*:

"A la conception traditionnelle du Code Civil, fondée sur les relations juridiques interindividuelles du mariage et de la filiation, est venue se superposer, sans la modifier profondément, la conception sociétaire des lois de 1938 et 1942 et de l'ordonnance du 3 mars 1945, qui conçoit la famille comme une entité. Mais si la conception sociétaire n'a pas pu faire reconnaître à la famille la personnalité morale et n'a, par conséquent, laissé que peu de trace dans notre droit, la conception alimentaire de la famille, qui est celle des lois sociales et notamment de la Sécurité Sociale, fondée sur la notion de **charges de famille**, a une importance beaucoup plus considérable dans le droit positif. La définition de la famille selon laquelle elle constitue le **groupe formé d'une individu et de personnes à sa charge** est fondée sur l'idée d'une unité de consommation et ne fait pas apparaître les notions traditionnelles de mariage ou de filiation. La coexistence de ces notions est cependant encore possible parce qu'en réalité cette conception économique de la famille correspond encore dans la majorité des cas à la famille traditionnelle et dans cette mesure on peut nier que la Sécurité Sociale ait porté atteinte à la structure de la famille; tout au plus peut-on dire qu'elle a transformé la conception traditionnelle de la famille, celle-ci étant remplacée par la notion de fait de personnes à charge." (*Sécurité Sociale*, ed. THÉMIS, 1961, pág. 568.)

7. Com a criação, no Brasil, dos Institutos de Previdência, um para cada grupo ou categoria de profissionais, formou-se uma vasta legislação previdenciária. Para os segurados subordinados ao regime comum reconheceu-se, desde logo, o direito à inscrição de pessoas que vivessem sob a sua dependência econômica — **personne à charge**. A legislação, no entanto, era muito esparsa, tendo cada instituição e categoria as suas leis próprias e específicas, dando tratamentos diversos aos mesmos casos. Houve, então, um movimento para que fossem uniformizadas as leis e realizada a união de todas as classes em um só instituto, o que foi feito através do Decreto-Lei n.º 7.526, de 1945, que criou o Instituto de Seguro Social Brasileiro (ISSB). Esse Decreto-Lei, entretanto, não chegou a entrar em vigor, devido às grandes dificuldades que se originaram, em todos os setores. Somente os seus artigos 14 e 15 foram aplicados, em face de decisões administrativas e judiciárias, a todos os segurados da previdência. O primeiro regulava, justamente, a inscrição dos dependentes econômicos dos segurados, inclusive das companheiras. Assim, todas as categorias subordinadas ao regime geral tinham o direito de inscrever, na falta de dependente direto, quaisquer pessoas que vivessem às suas expensas, como beneficiárias dos favores legais.

8. Surgiu, então, um caso bem interessante e que as administrações têm se negado a resolver satisfatoriamente: é o que diz respeito aos funcionários públicos civis e aos funcionários autárquicos.

Aos primeiros, inicialmente, não se reconhecia tal direito, visto constar expressamente do Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, como fazendo parte de suas famílias, para os fins legais, unicamente o cônjuge, as filhas, enteadas, sobrinhas e irmãs solteiras ou viúvas, os filhos, enteados, sobrinhos e irmãos ou incapazes, os pais, os netos e os avós (artigo 270). Prevaleciam, nesse caso, somente

os laços da família legal dos funcionários, as pessoas a êles ligadas pelos vínculos do casamento e da filiação, nos exatos termos do Código Civil.

9. Posteriormente, com o advento da Lei n.º 1.711, de 1952 — Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União —, procurou-se modificar essa situação, pois, o artigo 241 considera “da família do funcionário, além do cônjuge e filhos, **quaisquer pessoas que vivam a suas expensas e constem do seu assentamento individual**”.

Esse dispositivo legal pode ser tido como um progresso, um avanço feito pelo legislador brasileiro com o fim de amparar as situações **de fato**, que existiam e clamavam por uma proteção legal mais adequada. É claro que êsse texto abriu compreensão para a chamada **companheira** e outros casos análogos.

Esse resultado, entretanto, não foi atingido, pois a Lei n.º 3.373, de 1958, que modificou o Decreto-Lei n.º 3.347, de 1941, regulando os artigos 161 e 256 da Lei n.º 1.711, de 1952, referente ao plano de assistência ao funcionário e sua família, considera, em seu artigo 5.º, para os fins previdenciários e assistenciais a que se destina, como da família do segurado do IPASE:

“I — Para percepção de pensão vitalícia:

- a) a espôsa, exceto a desquitada que não receba pensão de alimentos;
- b) o marido inválido;
- c) a mãe viúva ou sob dependência econômica do funcionário, ou pai inválido, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo.

II — Para a percepção de pensões temporárias:

- a) o filho de qualquer condição, ou enteado, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;
- b) o irmão, órfão de pai e sem padrasto, até a idade de 21 (vinte e um) anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo, sem filhos, nem enteados.

Parágrafo único — A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.”

Os órgãos encarregados da administração pública dêsse setor entenderam, então, que, se não foi feita referência expressa à inscrição de **quaisquer pessoas que vivam às expensas do funcionário**, êle não tem direito a fazê-lo, tornando, dessa forma, completamente inócuo e sem aplicação o citado artigo 241 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

10. A situação dos funcionários autárquicos, equiparados aos funcionários públicos civis pela Lei n.º 1.162, de 1950, admite diferenciação. Antes dessa equiparação, êsses servidores tinham o direito de inscrever a companheira, uma vez que sujeitos ao regime normal previdenciário, ou seja, ao estabelecido no artigo 14 do Decreto-Lei n.º 7.526, de 1945, e nas leis específicas anteriores.

O artigo 2.º da citada Lei n.º 1.162, de 1950, estabelece o seguinte:

“O beneficiário ou beneficiários do ex-servidor das autarquias, compreendidos na presente lei, terão direito à pensão nas mesmas bases e condições em que tiverem os do ex-servidor da União.”

Em face dêsse preceito, levantou-se a seguinte indagação: se a pensão tem de ser concedida nas mesmas bases e condições da dos beneficiários dos servidores públicos civis da União e se tais beneficiários estão referidos no artigo 5.º da Lei n.º 3.373, de 1958, onde não é mencionada a **companheira** ou qualquer pessoa

que viva sob a dependência econômica exclusiva do segurado, como reconhecer-se aos autárquicos, regidos pela Lei n.º 1.162, de 1950, o direito a inscrever a **companheira** ou quaisquer outros dependentes estranhos? A resposta é simples: quando o artigo 2.º, acima transcrito, diz que os **beneficiários** dos servidores autárquicos terão as **pensões nas mesmas bases e condições dos beneficiários** dos servidores civis — não visa a precisar que esses **beneficiários** tenham que ser **os mesmos** e, sim, que a pensão será concedida **nas mesmas bases**. A alusão a **beneficiário ou beneficiários do ex-servidor**, constante do citado artigo 2.º não tem, nesse texto, a explicitude de uma especificação, mas, apenas, de uma referência **remissiva**. É aplicável, portanto, à hipótese, o artigo 241 do citado Estatuto, que considera como da família do segurado **quaisquer pessoas que vivam às suas expensas**. E, nessa conformidade, o Decreto-Lei n.º 3.347, de 1941, e a Lei n.º 3.373, de 1958, não regulando devidamente o caso, devem ser tidos como omissos.

Parece certo que a omissão desses novos textos permite aplicar a legislação anterior, ou melhor, o citado artigo 241 e as leis comuns previdenciárias, que regulavam a situação dos servidores em questão.

11. O princípio está estabelecido no § 2.º, do artigo 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil, nestes termos:

“A lei nova que estabeleceu disposições gerais ou especiais, a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

SERPA LOPES assim comenta o dispositivo:

“O artigo 2.º da Lei de Introdução anterior estabelecia que a disposição especial não revogava a geral, nem a geral revogava a especial, senão quando a ela, ou ao seu assunto, se referisse para alterá-la explicita ou implicitamente. A disposição atual, constante do parágrafo segundo do artigo 2.º que se está comentando, não focalizou o problema, limitando-se a prescrever que a lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais **a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior**.

Ora, essa expressão **a par das já existentes** significa tratarem-se de normas que ficam **a par das anteriores**, quer dizer, **iguais em qualidade e merecimento**, e que podem **atuar lado a lado**, sem incompatibilidade.” (Lei de Introdução ao Código Civil, ed. 1943, pág. 61, n.º 24.)

12. A lei especial pode criar uma exceção: pode tirar determinada categoria de funcionários e seus beneficiários do regime de uma lei geral e colocá-la sob o de uma especial. Mas, quando isso acontece, procura sempre melhorar, dar mais vantagens, nunca diminuir, tirar benefícios ou subtrair melhorias.

A finalidade da Lei n.º 1.162, de 1950, ao transferir os servidores autárquicos do regime das leis previdenciárias normais para o do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União era, assim, a de trazer vantagens e melhorias. Se essa foi a intenção do legislador, como é possível pretender se restrinja o direito à inscrição da **companheira** e de outros dependentes econômicos quando, anteriormente, esse direito já lhes era concedido?

Segundo MARTINHO GARCEZ:

“As leis anteriores, na parte em que não são expressa ou tácitamente abolidas, mantêm-se em vigor pelo princípio da continuidade da sua eficácia, combinando-se o direito antigo e o moderno: **sed et posteriores leges ad priores pertinent, nisi contrariae sint**.” (Da Teoria Geral de Direito, ed. 1914, pág. 11.)

A Lei n.º 1.162, de 1950, não revogou ou derogou o artigo 14 do Decreto-Lei n.º 7.526, de 1945, e as leis específicas que garantiam tal inscrição de beneficiária, devendo, portanto, funcionar **lado a lado** com os demais textos legais, em pé de igualdade e eficácia. Além do mais, como se vê do artigo 2.º da citada Lei n.º 1.162, de 1950, a equiparação, quanto à pensão, diz respeito a uma igualdade de **bases e condições**, isto é, de **valôres** e não de **pessoas**.

13. Embora reconhecendo ser esta a tese que mais se coaduna com os objetivos e o espírito que deve nortear a previdência social, a ela se opõem as administrações dirigentes. Suas decisões são no sentido de que, se os funcionários públicos civis não têm o direito de inscrever a companheira como sua beneficiária — não obstante o disposto no artigo 241 do Estatuto —, os funcionários autárquicos, a êles equiparados, também não o possuem, em face do princípio da isonomia consagrado pela Constituição.

A norma constitucional — **todos são iguais perante a lei** — deve ser invocada para pleitear-se a melhoria de certas condições, para se equiparar ou igualar os menos favorecidos aos mais favorecidos e, nunca, para restringir ou tirar direitos e vantagens. A igualdade que se invoca deve ser aplicada tendo-se em vista, portanto, o melhor padrão.

Assim, o princípio de isonomia não pode impedir que, por não se reconhecer aos funcionários públicos o direito à inscrição da companheira e de outros dependentes econômicos, os funcionários autárquicos não possam tê-lo, amparados em outras disposições legais. Caberia, isto sim, aos funcionários públicos, baseados na isonomia e no disposto no artigo 241 do seu Estatuto, pleitear o reconhecimento dêsse direito. Nessa recíproca é que a isonomia se impõe, não como sustentam as administrações autárquicas.

14. A justiça social reclama seja dado mais um passo nesse setor, a fim de que **todos**, dentro do princípio da isonomia, possam ter a mesma igualdade de tratamento e os mesmos direitos perante as leis, seja funcionário público, autárquico ou segurado comum da previdência.

Não há, com êsse reconhecimento, qualquer modalidade de ofensa ou de prejuízo à família. Muito ao contrário, o que se procura é regularizar uma situação **de fato**, protegendo-se, de tôdas as formas, a família legalmente instituída, mas, amparando-se, também, a **companheira, quando não houver dependente direto**, assim entendida a linha sucessória estabelecida no direito civil.

Não é só a **companheira**, entretanto, que a lei pretende e deve amparar. Outros casos merecem essa proteção, na qualidade de **dependente econômico exclusivo**: uma criança abandonada, criada pelo segurado, um parente distante, enfermo, que viva às suas expensas, um amigo de infância, pobre e inválido, mantido pelo segurado etc.

Grande número de hipóteses existem, complexas e variadas, que reclamam um exame atento e minucioso do legislador. Cuidados e cautelas, no entanto, precisam ser adotados no seu estudo, a fim de se evitar qualquer conflito ou choque com a instituição da família legalmente constituída, que deve ser sempre defendida. A solução dêsses casos exige tratamento especial, em lei própria e específica para a matéria.

15. A Lei n.º 4.069, de 1962, fixando novos valores para os vencimentos dos servidores da União e adotando outras providências, instituiu:

"Art. 5.º —

§ 2.º — Para os efeitos do pagamento da pensão deixada pelos servidores civis, militares e autárquicos, consideram-se seus dependentes os filhos de qualquer condição.

§ 3.º — O servidor civil, militar ou autárquico, solteiro, desquitado ou viúvo, poderá destinar a pensão, se não tiver filhos capazes de receber o benefício, **à pessoa que viva sob sua dependência econômica no mínimo há cinco anos**, e desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento.

§ 4.º — Se o servidor tiver filhos, somente poderá destinar à referida beneficiária metade da pensão.

§ 5.º — O servidor civil, militar ou autárquico, que fôr desquitado, somente poderá valer-se do disposto no parágrafo anterior se não estiver compelido judicialmente a alimentar a ex-espôsa.

§ 6.º — Na falta dos beneficiários referidos nos parágrafos anteriores, o servidor civil, militar ou autárquico, poderá destinar a pensão à irmã solteira, desquitada ou viúva, que viva sob sua dependência econômica."

16. Esses dispositivos corroboram a tese acima sustentada, pois, além do amparo à **companheira**, de uma forma bem mais ampla que a permitida até agora na previdência social, em concorrência até com os filhos, deixam claramente expresso o desejo de igualar o tratamento dado aos funcionários públicos, civis e militares, e os autárquicos.

Entretanto, logo à sua primeira leitura, verifica-se que o texto não atende a todas as hipóteses e situações existentes. O § 3.º, *in fine*, restringe a concessão do benefício à **companheira** com a expressão **desde que haja subsistido impedimento legal para o casamento**. Essa restrição não é justa, uma vez existirem outras hipóteses de dependência econômica exclusiva, igualmente merecedoras de amparo legal. O § 6.º, *também*, *só se refere à irmã*: e a mãe e o pai inválido, o irmão menor, os avós etc? O critério que deve prevalecer é o da dependência econômica exclusiva. Esse critério deve servir de base às nossas futuras leis previdenciárias.

17. Ao apreciar o Projeto de Lei em questão, o Senado apresentou emenda supressiva aos §§ 3.º a 6.º do artigo 5.º, por entenderem os Senadores tratar-se de matéria complexa, merecedora de maiores estudos, em projeto de lei à parte. A disposição contida no § 2.º, que considera dependente dos servidores **os filhos de qualquer condição**, constitui norma aceita, mansa e pacificamente, na previdência social, há longos anos, e a respeito da qual existe imensa jurisprudência administrativa e judicial. Consagrou-se, dêsse modo, em texto legal, princípio já adotado na realidade social e administrativa e que é, além disso, justo e humano.

A Câmara dos Deputados, no entanto, não concordou com a emenda supressiva do Senado Federal, voltando o Projeto, assim, a ter a sua redação original.

Somente a prática poderá dizer do acerto ou não dessas disposições, que contêm medidas muito novas e avançadas. A sua interpretação afoita seria um erro.

18. Cumpre observar, por último, que ao intérprete da legislação previdenciária não é lícito transformar a lei em um dogma rígido, em um ritual inflexível. O velho preceito de que **lei é lei** é bom para os gramáticos. Para eles só o texto legal existe, pouco se lhes importando as necessidades econômicas e as sociais, que dão o fundamento, o sentido e o valor social das leis.

Em uma conferência realizada em Strasburgo — **La Fonction de La Jurisprudence dans la vie juridique française** — NAST afirmou:

“Il faut même dire que le droit ne peut être rigoureusement logique, car la vie sociale, dont il n'est qu'un reflet, n'est pas simple et logique, mais toute faite de contradictions et de complexité.”

Cabe, portanto, ao intérprete procurar o fim, o enderço e o escopo das leis. Quantas e quantas vêzes os textos legais, em face da interpretação restritiva, gramatical, mecânica, não parecem contrariar as finalidades a que se destinam, não surgem incapazes de as atender? Aí é que cabe ao intérprete usar de sua capacidade de penetração para fazer que a lei se mostre verdadeira, através de conceitos liberais, mais adaptáveis e humanos. Essa situação é muito mais premente na Previdência Social, dada a sua finalidade, a sua natureza muito humana e justa. Em matéria de previdência social, a hermenêutica não é nem pode ser a que se aplica em relação a direitos e obrigações de ordem privada, concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações. Enquanto nesse caso se atende ao interesse de ordem individualista, para dar a cada um o que é seu, no que tange à previdência social, o que se defronta é com o humanismo, nas suas mais amplas acepções e anseios.

WALDEMAR FERREIRA, com a sua grande sensibilidade de mestre, define:

“Leis sociais são leis de proteção, destinadas a atender a situações econômicas de classes de pessoas que se encontram no plano comum das mesmas necessidades.

Buscam compensar a desigualdade resultante das forças econômicas que operam na Sociedade, sob a égide do capitalismo e do industrialismo tão acentuados nos dias correntes.” (**A Justiça do Trabalho**, 1938, pág. 27.)

Torna-se indispensável, assim, fazer-se no campo da Previdência Social o que a Sociologia faz, no dizer de ANTONIO HERNANDES-GIL, no campo jurídico:

“El sociologismo penetra en el campo jurídico con un aire de franqueza, dispuesto a rasgar vestiduras, decidido a descubrir lo que se encumbre bajo los procedimientos de la “técnica tradicional” (**Metodología Del Derecho**, pág. 262).

19. A obra dos legisladores é, por tudo isso, de indisfarçável responsabilidade. A eles cabe sentir os fatos e os fenômenos, transportando-os para as leis. Em matéria de legislação social, sua missão é de grande delicadeza e acuidade, pois que de sua ação dependem os vários tipos de assistência devidos à criatura humana, desde o nascimento até a morte. Sobretudo, dessa legislação especial defluem a proteção e a assistência aos desamparados da fortuna, aos que mal ganham para a própria subsistência, aos órfãos da fortuna material que, não obstante, precisam do bem-estar e a ele têm todo o direito.

FUNÇÃO SOCIAL DO CRÉDITO POPULAR

Prof. Maciel Pinheiro

*Do Departamento
de Cultura da Universidade do
Estado da Guanabara*

A primeira manifestação do chamado depósito bancário, segundo adverte P. E. Simon, cônsul da França na China — crônica inserta no "Journal des économistes", 1869, in Antônio Ciccone, "Princípio de Economia Política" —, teve origem na velha China, 2.600 anos antes de nossa era, sob a égide do Imperador Hoang-Ti. Tais depósitos não tinham por escopo a consecução de juros, rendimento desconhecido na época. Era uma maneira de livrar o possuidor das moedas, do pêso incômodo do dinheiro; assim, o possuidor isentava-se do incomodativo transporte e ainda tinha seu dinheiro guardado em lugar seguro.

O Banco, que apareceu aí por volta de 1171, em Veneza, mostra-nos a primitiva modalidade de depósitos. Na opinião de Gioia, os credores constituíam uma autêntica associação ou companhia de credores, enquanto o Estado se debitava, como devedor da importância recebida e mais o "interesse", que chamamos hoje de juros, a 4%. A associação nomeava uma comissão, que ficava encarregada de arrecadar os "interesses" para dividir o apurado, na proporção das importâncias entregues ao Banco.

Essa instituição — como se vê — não poderia denominar-se de Banco. Faltava-lhe o elemento essencial: o *depósito*. Este é a importância entregue à instituição, espontaneamente, com objetivo de guarda, e deve ser restituído, à vontade do depositante. O que se verificava na época — como é o caso do Banco aparecido em Veneza — é que este recebia a importância apenas como um crédito de Estado.

Esses primitivos institutos, porém, foram-se ampliando e abrindo melhores vantagens aos particulares, ao comércio e à indústria; em lugar de movimentar seu valores *in natura*, ouro, prata, etc., entregavam ao depositante uma espécie de moeda, contendo o timbre do Banco, iniciativa que facilitava as trocas e a circulação, poupando ainda o transporte em pesados e incômodos volumes.

Entretanto, certo obstáculo veio contrapor-se à técnica que se operou mais tarde: os Bancos de então não podiam ter sob sua guarda a grande soma das "custódias", pois eram forçados a despesas destinadas à vigilância e à administração. Eis por que o Banco exigia o pagamento de uma taxa, na proporção dos serviços prestados ao depositante. A fim de que os Bancos prosperassem — é evidente —, era necessário que os depósitos triplicassem e as retiradas se tornassem difíceis. Receando as retiradas bruscas, alguns Bancos — tais como os de Veneza e Amsterdam — conseguiram que os respectivos governos baixassem uma lei que restringia as retiradas bruscas, fixando-as em certo limite e obrigando ainda o depositante a receber em "notas do Banco". Era a transformação que vinha dar nova forma ao depósito. O Banco de Amsterdam conseguiu uma lei, que assim impunha: tôdas as letras de câmbio superiores a 600

florins só podiam ser pagas em moeda ou "nota de Banco". O Banco transformara-se numa Caixa Econômica e de Depósitos. Aos depositantes entregava certificados transferíveis, mediante taxa reduzida. Os depositantes particulares que haviam entregue seus haveres pagariam $1/2\%$ em cada retirada e só aceitavam depósitos em moeda mediante um ágio de 5%, porque, segundo a crença, a "nota do Banco" tinha um valor fiduciário mais elevado que a moeda, que sofria descontos nas retiradas.

J. B. Say foi daqueles que anteviram o fracasso de tais transações. Todos os Bancos que operavam dessa forma, com o aval do Estado, viram-se na impossibilidade de continuar: ao invés de permanecer estancado, o depósito passou a produzir lucro para ambas as partes, pois que as importâncias eram postas em circulação, rendendo juros. As leis canônicas, com as bulas e intimidações, devem ter contribuído para transformar o sistema bancário, mas não impediram o aparecimento de classes, que se procuraram garantir do capital emprestado e dos juros que exigiam.

A maneira adotada, e que se generalizou, foi a de reter antecipadamente o interesse sobre o montante emprestado, desde que subsistisse como garantia do capital solicitado um valor superior ao montante entregue à parte. Era o *penhor*.

O aparecimento da primeira fundação de *Monte di Pietà*, de que temos notícia, data da metade do Século XV. Era uma instituição destinada a socorrer os mais necessitados, os miseráveis mesmo.

Surgia, deste modo, na Itália, em 1461, a primeira instituição de "socorro-mútuo", que seria, na ordem cronológica, a precursora das Caixas Econômicas. Estes "socorros" espalharam-se pelas cidades italianas e daí para outros países da Europa. Nasceram, em seguida, os mais importantes institutos, que, sob garantia, movimentam empréstimos sem cobrança de juros ou de qualquer expediente, pois a comuna subvenção e os ricos caridosos doavam espórtulas garantindo um capital a ser movimentado. A medida, porém, não passou de um paliativo para as classes desafortunadas. O "socorro-mútuo" foi o que vimos no século passado, com o nome de Caixas Econômicas. Esta, segundo os tratadistas da matéria, foi a primeira tentativa da classe desprotegida, no sentido de reduzir seus gastos e suprir as necessidades.

Começaram a surgir os primeiros sinais da poupança, como imposição da necessidade. É o próprio governo que age, no sentido de aconselhar a poupança; é que as receitas públicas não atingiam as somas necessárias ao desenvolvimento material, nem os meios de ajuda ao proletariado.

Desconheciam-se, até então, os remédios capazes de harmonizar o *capital* e o *trabalho*. Na Suíça e Alemanha, a poupança doméstica foi encarada com rigor; instalaram-se escolas que ministraram ensinamentos técnicos sobre a poupança.

Iniciativas disparez apareceram em vários pontos do mundo, todas buscando uma forma de poupança doméstica ou coletiva: são, mais ou menos, dessa época a Lei Bay Light Savina Bill, que controlava o consumo da luz artificial; as Friendly Societies, etc. D. Pedro II, entre nós, procurou orientar e estimular a poupança, mandando inscrever na moeda de vintém o repetido *slogan*: *Vintém poupado, vintém ganho*.

AS CAIXAS ECONÔMICAS COM FUNÇÃO SOCIAL

As Caixas Econômicas — definem os especialistas — têm por finalidade auxiliar as classes menos favorecidas, na formação e no emprêgo seguro e frutífero das pequenas

economias. Ao findar do século XVIII, a Dinamarca, Suíça, Inglaterra, França, Alemanha e Itália tomaram a dianteira nesse empreendimento.

Era uma iniciativa visando à poupança privada e do Estado.

Certa característica marcou a diferença entre o Monte-de-Socorro e as nascentes Caixas Econômicas; estas ajudavam a preparar um pecúlio, sem sacrifícios, pois os depósitos podiam ser efetuados mediante quantia menor e as retiradas não obedeciam a prazos fixos. Além do mais, acresciam interesse ao capital, porque tais depósitos constituíam elementos de adiantamento do próprio Estado, por cujo serviço abonava certa taxa ou juros. As Caixas Econômicas não podiam operar em outros setores, como o de cobrança, desconto e redesconto, pois não tinham, como não têm, finalidade comercial, senão a de auxiliar as classes desfavorecidas.

Não seria ocioso lembrar aqui, nesse período, o surgimento das Caixas Econômicas Postais, que se espalharam, por vilas e cidades, formando uma rede de arrecadação espontânea.

J. B. Say — citado anteriormente — afirma com sabedoria: “A previdência é a grande e prestimosa Virtude que sacrifica satisfações do presente, para garantir e assegurar as do futuro.” As Caixas vêm, deste modo, cumprindo sua tarefa. CH. Coquelin, referindo-se às Caixas, diz no seu Dicionário de Economia Política: “Inspiradas pela mais pura filantropia, administradas com desinteresse e com rara habilidade, mantidas pela benemérita ação em prol da humanidade e manifestada através da unanimidade da opinião pública...” as caixas têm cumprido sua missão magnificamente.

UM POUCO DE HISTÓRIA

É sabido que as Caixas Econômicas filiam-se às antigas mutualidades aparecidas no Século XVII, sob inspiração de Lorenzo Tonti. Daí o primitivo nome de *Tontinas*. O plano do seu autor era arduo: ele ofereceu ao Cardeal Giulio Mazarino — então ministro de Luiz XVI — um plano para o erário real, com empréstimos fáceis sob o duplo engodo dos juros e da reversão. O sistema tentado em 1653 não encontrou aprovação no Parlamento; só em 1689 foi aprovado e pôsto em execução. As *Tontinas*, por sua vez, não produziram resultado na Inglaterra.

Quando a idéia atingiu a França, Mirabeau foi um dos seus defensores, exclamando: “J'appellerai, volontiers, l'économie la seconde providence du genre humain.”

A Priseilla Wakefield, mulher simples, coube a glória de ter sido a fundadora da primeira Caixa Econômica no mundo, e dedicada especialmente às crianças. Isso em 1798, na Inglaterra.

Em 1800 ou 1810, o Estado consolidou as prescrições legais, oferecendo um estatuto fundamental das Caixas Econômicas, naquele País.

Na França, Delessert fundou a primeira Caixa, em 1818. As primeiras lutas não lhe permitiram um desenvolvimento rápido nas operações. Mais tarde — é interessante observar — elas se constituíram sob o controle do Estado, algumas delas possuindo autonomia financeira, mas todas obrigadas a transferir os fundos dos depositantes para a Caixa de Depósitos e Consignações, estabelecimento público destinado a receber e administrar os depósitos, quer em títulos, quer em espécie, sob a responsabilidade imediata do Estado.

Na Bélgica, há variedades de Caixas: Caixa Econômica, Caixa de Retirada, Caixa de Seguros de Vida e Caixa de Acidentes do Trabalho, tôdas com a contabilidade autônoma. Na Inglaterra, o desfecho da guerra de 1914 a 1918 provocou a fundação da Comissão Nacional da Economia (*The National Savings Committee*). Terminada a guerra, ela continuou a produzir frutos, incentivando a poupança por intermédio da venda de certificados de economia, que são títulos do Estado, de pequenas frações não negociáveis, reembolsáveis a qualquer momento. As Caixas Econômicas ordinárias são administradas por um Conselho de Gerentes (*trusters*), e administradores (*managers*). Aos variados tipos de Caixas sobreleva a rede de Caixas Econômicas Postais, que oferecem facilidades em toda a extensão da Grã-Bretanha, centralizando-se sua contabilidade na sede, em Londres. Nos EE.UU., as Caixas, fundadas em 1816, ampliaram-se de modo "bancário", realizando operações diversas, desde o aluguel de cofres-fortes, e os pagamentos de impostos, até a transferência de dinheiro para o estrangeiro.

Segundo João Lyra Filho (Crédito Popular & Caixas Econômicas), "a Alemanha é o País onde mais se tem intensificado a propaganda direta da economia popular".

Nesses Institutos, as operações mais fortes e significativas eram em torno das hipotecas a prazo longo, e os juros variavam de acordo com o perímetro territorial regional, observadas as suas condições econômicas.

Em 1815, funda-se, na Holanda, a primeira Caixa Econômica: nos anos subsequentes, esta foi seguida de outras, estimuladas por Guilherme, o primeiro monarca, animado por vivo interesse de estimular a poupança em todo o reino. O período revolucionário que se seguiu e a ausência de uma orientação segura motivaram uma reforma para adotar então a Caixa Econômica Postal, tomando como modelo a da Inglaterra, que auspiciosos resultados vinha oferecendo. Mais tarde, elas floresceram em todo o País, ao lado dos Bancos Agrários, que também se ocupavam da economia.

A CAIXA ECONÔMICA NA MONARQUIA BRASILEIRA

O Príncipe D. João, ao trasladar-se com a Família Real para o Brasil, em 1808, dentre as iniciativas do seu programa, trazia a idéia da constituição de um Banco, para operar sob controle do Estado nascente. O País não era estranho às várias correntes e escolas econômicas. Nos Estados, como Bahia, São Paulo, Pernambuco, apreciavam os "licenciados", isto é, os diplomados na França e Portugal, que fundamentavam suas idéias nos princípios econômicos da época. Apesar da reação dos homens mais esclarecidos, fundou-se um Banco sob o controle do Estado, com uma fórmula conciliatória. No início, o primeiro Banco do Brasil pôde emitir sobre garantia metálica, mas logo desapareceu com a emissão de papel, que aumentava dia a dia, inflacionando o meio circulante.

Apesar de ser o Brasil um País produtor de ouro, tôdas as fontes de renda escasseavam sensivelmente, diante da falta considerável do numerário e paralisação das transações mercantis — escreve Max Fleiuss.

Entre dúvidas e discussões teóricas, os Bancos emissores vão funcionando, até que, em 1857, vários deles se organizam, com aprovação de seus estatutos.

Por volta de 1859, surgem as Carteiras Agrícolas e Pastoris, como uma forma de incentivar a produção dos campos. Data dessa época o aparecimento do doutrinário

relatório de Sales Tórres Homem, mostrando os males das emissões não-lastreadas, sem contróle, sem fiscalização perfeita, concorrendo com os vitais interesses do Banco do Brasil. Ao mesmo tempo que condena as emissões como a voragem inflacionária, preconiza um sistema metálico puro, ou mesmo misto, como um remédio radical às grandes flutuações danosas. Com essas críticas justas, lembra êle a criação das Caixas Econômicas e dos Montes-de-Socorro. "Os Montes-de-Socorro, a par das Caixas Econômicas — lembra êle —, amparam o futuro das famílias, atenuam os rigores da necessidade e da desgraça." Em meio à incompreensão e ao debate, surge o 15.º Gabinete, presidido por Angelo Muniz da Silva Ferraz — Barão de Uruguaiana —, constituído em 10 de agosto de 1859 e que durou até março de 1861.

Diante da crise econômica, seu primeiro ato foi nomear uma comissão, que deveria abrir minucioso inquérito, para conhecimento das causas que prejudicavam a economia nacional; e êsse inquérito começaria entre as autoridades do comércio e da indústria, a fim de que indicassem as medidas a serem tomadas pelo Governo. O Projeto então apresentado por Tórres Homem é combatido por alguns nomes do Congresso. Mas, Angelo Ferraz, que expressava o pensamento do próprio Governo, diz: "Era regular o que estava irregular, fortificar os Bancos, regulamentar a aprovação dos estatutos das companhias; não era destruir, e sim organizar." No sentido de melhor defender o Projeto, apresentou emenda que coibia os abusos das companhias.

Procedida a votação, o Projeto foi aprovado, firmando o princípio das emissões exclusivas sobre ouro, estabelecendo regras para a cunhagem dos metais preciosos. A 22 de agosto de 1860, era convertido na Lei n.º 1.083. Essa lei estabelecia providência sobre os Bancos de emissão, meio circulante e diversas companhias e sociedades.

As Caixas Econômicas constituir-se-iam em estabelecimentos de beneficência, com administração gratuita, com a finalidade precípua de receber os prêmios semanalmente, de valores não excedentes a cinquenta mil réis, a crédito de cada depositante. Havia, entretanto, um limite quanto aos benefícios de interesses em favor dos depositantes, que não poderia ultrapassar de quatro contos de réis. O mesmo Projeto dava nova denominação e estrutura aos Montepios — que outra coisa não eram senão os *Monte di Pietà* instituídos na Itália — e às Sociedades de Socorros-Mútuos, substituídas com a criação dos Montes-de-Socorro. A semelhança das mais antigas, criadas na Itália, França, Inglaterra e Alemanha, o fundo dessas instituições seria formado pelo produto de subscrições, doações e legados particulares. Foi aí que D. Pedro II mostrou a Silva Ferraz, Conselheiro do Império e Ministro da Fazenda, que alguma coisa se podia fazer pelos desafortunados, junto aos depósitos das Caixas Econômicas, a fim de que êles pudessem fugir dos agiotas e dos vendedores inescrupulosos. Finalmente, em 1861, com o Decreto n.º 2.723 referendado pelo Conselheiro Angelo da Silva Ferraz, D. Pedro II aprovava o Regulamento de uma Caixa Econômica e um Monte-de-Socorro. A Caixa tinha por finalidade receber, ao abono do juro de seis por cento ao ano, depósitos de pequenas economias da classe menos favorecida, assegurando a restituição sob garantia do Governo Imperial.

As Caixas Econômicas eram autônomas dos Montes-de-Socorro. Pelas disposições legais, os Montes-de-Socorro operavam com parte dos depósitos das Caixas Econômicas, por meio de uma operação contábil denominada de Transferência de Fundos. Essa transferência só poderia ser autorizada pelo Ministro da Fazenda. Quer as Caixas Econômicas quer os Montes-de-Socorro eram subordinados ao chamado Conselho Inspetor e Fiscal da Caixa Econômica e do Monte-de-Socorro.

Em 1867, através da Lei n.º 1.507, o Governo foi autorizado a alterar o Regulamento, na parte que se referia ao limite dos depósitos e à fixação dos juros. Os depósitos passaram a ser efetuados na Tesouraria da Fazenda. Nenhuma outra operação seria permitida às Caixas Econômicas, senão receber o prêmio semanalmente e valores não excedentes a cinquenta mil réis; não se contariam juros de quantias depositadas maiores de quatro contos de réis.

É quando José Maria da Silva Paranhos — Visconde do Rio Branco — e o Visconde de São Vicente apresentam um relatório com base nas organizações semelhantes de outros países, propondo melhoria no mecanismo da Caixa, como forma mais prática de estender seus benefícios às províncias distantes. Várias modificações foram introduzidas no mesmo documento, tais como: aumento dos depósitos, juros a favor do depositante a partir do primeiro dia do mês seguinte ao depósito, ampliação dos penhores, que se estenderiam às pedras preciosas e às apólices da dívida pública.

Angelo Ferraz, no seu relatório de 8 de maio de 1860, voltou ao assunto procurando corrigir os defeitos que viciavam o mecanismo das Caixas:

“A criação das Caixas Econômicas, das Sociedades de Socorros-Mútuos e dos Montepios é um dos mais poderosos meios preventivos de que os povos civilizados lançaram mão para um tal fim. As nossas Caixas Econômicas têm perecido por falta de medidas que ofereçam segura garantia de sua existência e prosperidade, ou se têm convertido em verdadeiros Bancos de descontos e empréstimos.”

E mais adiante esclarece:

“Países há cujos Governos tomam seus fundos a título de depósitos, assegurando aos depositantes um juro certo e razoável. Este sistema tem, sobre outros, a vantagem de estreitar ou de ligar os interesses do Estado com os das classes operárias.”

Era, como se vê, a afirmação de função social desses institutos.

AS PRIMEIRAS DIRETORIAS E A VERDADEIRA INSTALAÇÃO

Por Decreto de 12 de janeiro de 1861, instituiu-se o Primeiro Conselho Inspetor e Fiscal, com esta diretoria: presidente — Visconde de Itaboraí; vice-presidente — Conselheiro José Antônio Pimenta Bueno. Faziam parte do Conselho, como membros: Visconde de Ipanema, Visconde de Condeixas, Barão de Itamarati, Antônio José Alves Souto, Barão de Mauá, João Pedro da Viega, Militão Máximo de Souza e Visconde de Bomfim.

A execução da lei que criou a Caixa Econômica e o Monte-de-Socorro foi retardada por alguns meses com reuniões e entendimentos; em 15 de março daquele ano, ocorreu a primeira alteração na Presidência, tendo sido nomeado Manoel Felizardo de Souza e Mello, em substituição ao Visconde de Itaboraí. Sem que se processasse a primeira operação, Souza e Mello é substituído pelo Visconde de Albuquerque que assim constituiu o novo Conselho: Veador José Joaquim de Lima e Silva Sobrinho, para substituir o Visconde de Ipanema; Comendador José de Araújo Coselho para substituir o Barão de Mauá e o Conselheiro Antônio Nicolau Tolentino, para substituir o Visconde de Condeixas.

Estava, pois, constituído de forma definitiva o Primeiro Conselho Inspetor e Fiscal da Caixa Econômica e do Monte-de-Socorro.

A administração do Visconde de Albuquerque, dentro dos dispositivos legais, atraiu os depósitos para os cofres da Instituição. Aos 4 de novembro de 1861, fazia abrir as portas na parte térrea do edifício da Câmara dos Deputados, na rua da Misericórdia, onde foram iniciadas as operações da Caixa. Mais tarde, D. Pedro II doou à Caixa Econômica um terreno para construção do próprio da Instituição.

Na sessão seguinte, que foi em 10 de abril, os conselheiros discutiram a planta, o local e projetos adequados, bem como o quadro de funcionários que seriam nomeados. A primeira equipe de funcionários ficou assim constituída: — Um Tesoureiro, com 4 contos de réis anuais e 1 de “quebra de caixa”; um guarda-livros, com 2 contos e quatrocentos mil réis anuais; um avaliador, com um conto e 400 mil réis anuais; um porteiro, com um conto e 400. Interessante é que o Porteiro pagaria com suas economias o ordenado de um Servente e o Tesoureiro o de seu Fiel.

O primeiro nome indicado para exercer o cargo de Tesoureiro da Caixa foi Antônio Marques Baptista Leão. Para exercer o cargo, o Tesoureiro era obrigado a depositar uma fiança de dez vezes mais o “importe” do seu ordenado, ou sejam 40 contos de réis.

Era nestes termos que o Visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos) se referia ao acontecimento, PROPOSTA-RELATÓRIO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, de que era titular:

“Os dois Estabelecimentos desta denominação (Caixa Econômica e Monte-de-Socorro) criados na Córte pelo Govêrno, em virtude da Lei de 22 de agosto de 1860, art. 2.º, parágrafos 1.º e 14 a 22, começaram a funcionar em 4 de novembro do ano passado (1861); e parecem destinados a prestar úteis serviços às classes pobres da nossa população, e em geral a tôdas as pessoas que procurem um cofre seguro onde depositem e vão acumulando o fruto do seu honesto trabalho.”

“O Monte-de-Socorro vai formando o seu capital com a quota de 1% que lhe fornece o impôsto de 12% sôbre loterias extraídas na Córte. Até 31 de março importava êsse capital em 123:600\$000, do qual havia empregado em penhores 89:220\$893, conservando o resto em depósito no Banco Rural e Hipotecário, como melhor vereis do quadro n.º 68.”

“Para auxilio das transações recebe êle da Caixa Econômica as quantias que ali entregam os depositantes, e responde pelo prêmio que a êstes é devido.”

“A pedido do Conselho Inspetor e Fiscal, o Govêrno abriu ao Monte-de-Socorro um crédito de 200:000\$000, que não se realizou porque as necessidades do estabelecimento têm sido supridas completamente com a quota do impôsto sôbre as loterias, e com o auxilio da Caixa Econômica.”

Como se vê dêste relatório, as duas instituições estavam cumprindo plenamente as suas finalidades, sem interessar a economia do País, pôsto que as loterias da época, com o impôsto que lhes fôra ordenado, cobriam perfeitamente as necessidades jornaleras do empreendimento. Vejamos mais adiante:

“Diz o illustre Presidente dêstes Estabelecimentos que os depósitos recolhidos à Caixa Econômica, os juros e resgates dos penhores do Monte-de-Socorro podem fazer face à demanda dos empréstimos na razão de $\frac{1}{3}$ de sua importância, suprindo-se $\frac{2}{3}$ com o capital.”

“Tratando do desenvolvimento que podem ter as operações do Monte-de-Socorro, diz o mesmo Presidente: “Esse fundo tem de esgotar-se (o fundo depositado no Banco Rural) ainda mesmo depois de auxiliado com outras rendas, que não entraram ainda para a caixa do Monte-de-Socorro, e constituem a sua dotação. Logo, porém, que seja este fundo esgotado, estará ele empregado com os juros de 12%; juros que, acumulados à renda da dotação, e à retirada de penhores, devem mui próximamente equilibrar a receita e despesa do Estabelecimento: e quando mesmo a dotação da Caixa não seja suficiente ao seu fim, o juro de 6 a 7%, que corresponde ao crédito da dívida pública interna, nunca poderá agravar-se pelo emprêgo desse capital em outros empréstimos, com juros nunca menores de 9% e garantia de ouro, prata e brilhantes, uma vez que a despesa de custeio dessas operações não possa exceder à diferença do mesmo juro.”

“A ação benéfica que o Governo pode exercer sobre a sociedade por tais motivos, faz-me lembrar a V. Ex.^a que o Monte-de-Socorro pode estender suas operações às hipotecas sobre os prédios urbanos. Para esse fim, conviria acabar-se com as hipotecas tácitas, despertando aquêles que aspirem preferência no pagamento de seus capitais, a que registrem os seus títulos. Dado esse passo, conviria criar Caixas Econômicas e Montes-de-Socorro nas Capitais de tôdas as Províncias do Império e dotar êsses Estabelecimentos com um crédito de 10 a 12 mil contos de réis em Apólices da Dívida Pública convenientemente distribuídas.”

Mais adiante continua o iluminado Relatório do Visconde do Rio Branco esclarecendo:

“Por Dec. n.º 2.847, de 16 de novembro do ano passado (1861), fizeram-se algumas alterações cuja necessidade se tornou sensível desde o comêço dos trabalhos desses Estabelecimentos, nos respectivos Regulamentos mandados executar pelo Dec. 2.723, de 12 de janeiro do mesmo ano.”

“Estas alterações consistirão: 1.º, em contar-se o juro de 6% aos depósitos da Caixa Econômica desde o dia em que entrarem para o Tesouro ou Monte-de-Socorro até à véspera do marcado para a sua entrega ao depositante que o reclamar; 2.º, em dispensar-se que as guias de remessa dos depósitos para o Tesouro, ou Monte-de-Socorro, especifiquem a quota relativa a cada um depositante, bastando que nelas se declare a soma total das remessas feitas diariamente, e o mais no balanço mensal enviado ao Tesouro; 3.º, em criar-se os livros de Razão e Diário nos ditos Estabelecimentos, além dos auxiliares que forem exigidos pelos respectivos regimentos internos; 4.º, em que, conforme a prática geral no comércio, os prêmios dos empréstimos, que o Monte-de-Socorro fizer, sejam logo encontrados nas quantias convencionadas com o mutuário; 5.º, em permitir, assim como a Caixa Econômica, o Monte-de-Socorro preste serviços a pessoas domiciliadas na Côrte, circunstância, aliás, impossível de verificar, e que portanto tornar-se-ia, em muitos casos, illusória; 6.º, em suprir a disposição do art. 8.º do Regulamento do Monte-de-Socorro, no qual se exigia para os empréstimos a assinatura do mutuário e do abonador, ou alguém a rôgo destes, quando não soubessem escrever; 7.º, em permitir que o Fiel do Tesoureiro fôsse servir como auxiliar permanente deste empregado, se as necessidades do serviço assim o exigissem; 8.º, finalmente, em dar-se faculdade ao Conselho Inspector Fiscal para cometer, quando se torne preciso, a

um empregado especial as funções de Secretário da administração dos dois Estabelecimentos, as quais, pelo Regulamento, incumbem ao Guarda-Livros e a um dos membros do mesmo Conselho.”

“A Lei de 22 de agosto de 1860 prescreve, no seu art. 2.º, parágrafo 14, que as Caixas Econômicas sejam dirigidas e administradas gratuitamente por Diretores nomeados pelo Governo, reputados como serviços relevantes, em qualquer ocasião, e para qualquer fim, os que assim forem prestados. Compreende-se o pensamento do Legislador ao dispor uma nova ordem de coisas a respeito dessas Caixas destinadas a recolher as sobras do pobre, assim como do homem abastado ou benfazejo, que por esse meio proveja ao bem-estar de suas famílias ou pessoa que lhe mereça proteção.”

E, finalizando, afirmava:

“Bem vejo que, segundo o sistema da Lei de 22 de agosto, as Caixas Econômicas não têm fundos com que possam pagar aos administradores; mas também parece-me certo que estava na mente do Legislador criar-se, como na Côte, ao lado de uma Caixa Econômica, um Monte-de-Socorro, que lhe servisse de auxiliar e completasse a idéia humanitária que presidiu a esta dupla iniciativa. O Monte-de-Socorro tem fundos próprios e dá lucros, com o que pode remunerar a parte mais ativa de sua administração.”

“Creio, pois, conveniente: 1.º, facilitar mais a ação administrativa dos dois Estabelecimentos da Côte a que acima referi-me; 2.º, indenizar com algum honorário os sacrifícios que faz o Presidente dos dois Estabelecimentos, e o Vice-Presidente quando exerça as funções deste cargo; 3.º, exonerar os outros membros do Conselho Inspetor e Fiscal de uma boa parte do trabalho a que ora são obrigados, cometendo-lhes missão análoga à dos membros da Junta Administrativa da Caixa de Amortização, serviço não menos relevante, e único compatível com os outros deveres sociais que pesam sobre as pessoas mais dignas dessa escolha. Julgo que para esta medida está o Governo autorizado pela própria Lei de 22 de agosto, que naquela condição de serviço gratuito só contemplou as Caixas Econômicas, e que quanto ao regime administrativo destes e dos outros Estabelecimentos congêneres confiou tudo à experiência do Governo.”

OS PRIMEIROS DEPÓSITOS

O primeiro depositante da Caixa foi Antônio Alves Pereira Coruja, que depositou a elevada soma de dez mil réis. Os jornais da época noticiando o ato da inauguração da primeira Caixa Econômica e do primeiro Monte-de-Socorro, glosaram o ato do depositante, aproveitando-se de seu nome singular. Coruja ficou sendo um sinônimo de namorar os resultados compensadores oferecidos ao depositante.

Naquele primeiro dia de funcionamento, foram recolhidos 190 mil réis de depósitos.

Pouco a pouco, a Caixa foi recebendo depósitos crescentes: dia 4 de novembro — 190\$000; dia 5 — 219\$000; dia 6 — 219\$000; dia 7 — 510\$000.

O depositante Simão Marcolino, logo em seguida, desejando garantir um pecúlio para seus quatro netos, abriu os depósitos de 50 mil réis para cada um.

AJUDA DE D. PEDRO II

Entusiasmado com o êxito da Caixa e do Monte-de-Socorro, D. Pedro II decidiu conceder o primeiro crédito para a construção do edifício, que seria a sede própria da Caixa Econômica e do Monte-de-Socorro. E o fez através da Lei n.º 3.141, de 30 de outubro de 1882, no segundo decênio de sua instalação. Meses depois, Sua Majestade comunicou ao Conselho que resolvera fazer a cessão de um terreno na rua D. Manuel, de usufruto da Coroa, onde deveria ser construído o edifício destinado à Caixa e ao Monte-de-Socorro.

Aos 31 de maio de 1883 a referida escritura e cessão foram assinadas pelo presidente Antônio Nicolau Tolentino.

Em 4 de julho, Antônio Nicolau Tolentino comunicou aos seus colegas do Conselho Fiscal, que havia recebido do Tesouro Nacional a quantia de 60 contos de réis consignada na lei de orçamento para o exercício de 1882/83, destinada à construção do prédio; tendo-a depositado no Banco do Brasil, em c/c, à disposição do Conselho Fiscal, que autorizou o presidente a aceitar propostas para a construção.

Aberta concorrência, apresentaram-se oito construtores com plantas de uma e três frentes, cujos orçamentos variavam de 332:000\$000 a 268:000\$000 que era a de Antônio Alves Moreira do Couto; os arrendatários dos prédios da rua D. Manuel, n.º 4, e da rua do Cotovelo receberam indenização. O arquiteto Francisco Joaquim Bittencourt da Silva foi convidado para fiscalizar a obra, recebendo a gratificação mensal de 300 mil réis. A obra foi terminada em 2 de outubro de 1886, e a 25 de janeiro do ano seguinte o Conselho tratava de sua instalação no novo prédio.

João Lyra Filho, na obra que citamos, adverte que a finalidade da Caixa não é o lucro, "é o socorro; não é o negócio, é a constituição dos pequenos pecúlios do povo". É a realidade.

Se a princípio persistia o receio de causar danos aos cofres públicos, pouco a pouco as Caixas Econômicas e Montes-de-Socorro passaram a prestar inestimáveis serviços sociais, com larga margem de benefícios.

Depois se processaram os empréstimos, sob diversas formas de garantia, como acontece hoje: o desconto em fôlhas de pagamento para os funcionários públicos; empréstimos sobre garantias de imóveis — hipotecas — para aquisição da casa própria etc. Juro e prazo dão uma estabilidade às Caixas, bem como ao mutuante.

Paulo Martins, na sua aplaudida obra afirma que

"excluídos os penhores, a cargo dos Montes-de-Socorro, desde a criação das Caixas, pode-se assim dizer — os empréstimos sobre caução de títulos já dizem bastante para nos auxiliar a demonstrar que às Caixas Econômicas se reserva papel muito importante na criação e desenvolvimento das riquezas."

Ao finalizar este resumo, onde se encontra breve história das Caixas Econômicas, sua evolução, o seu objetivo, vemos que a instituição, em nosso País, atingiu o estágio humanitário que é o de socorrer os mais necessitados, ampliando seus benefícios através de ações humanas e justas.

OBRAS CONSULTADAS

- 1 — SILVA, De Plácido e
 - *Caixas Econômicas Federais*
Curitiba (Paraná), Empresa Gráfica Paranaense, 1937; 492 págs.
- 2 — RIOS, Tobias
 - *A Organização do Tesouro Público*
Rio, Alba, 1939; 225 págs.
- 3 — LYRA FILHO, João
 - *A Proteção da Economia Popular*
Rio, Irmãos Di Giorgio & Cia., 1946; 111 págs.
 - *Problemas de Economia Popular*
Rio, Alba, 1939; 228 págs.
 - *Crédito Popular e Caixas Econômicas*
Rio, Alba, 1936; 381 págs.
 - *O Estado Monetário*
Rio, Pongetti, 1948; 282 págs.
- 4 — VIANA, Victor
 - *Histórico da Formação Econômica do Brasil*
Rio, Imprensa Nacional, 1922; 239 págs.
 - *O Banco do Brasil*
Rio, Tipografia do Jornal do Comércio, 1926; 1.036 págs.
- 5 — ALMANAQUE LAEMMERT
 - Rio, Gráfica Laemmert, 1861/1928
- 6 — CAMPISTA, David
 - *Introdução do Relatório do Ministro da Fazenda em 1908*
Rio, Imprensa Nacional, 1908; 80 págs.
- 7 — RODRIGUES VALLE, J.
 - *O Numerário que Convém ao Brasil*
Rio, Pongetti, 1936; 128 págs.
- 8 — BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA
 - *Regulamento das Caixas Econômicas Federais*
Rio, Oficinas Gráficas do Instituto Muniz Barreto, 1923; 169 págs.
- 9 — ALMEIDA REGO, Ariovisto
 - *Resumo Histórico da Caixa Econômica e Monte-de-Socorro*
Rio, Imprensa Nacional, 1914; 87 págs.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Wilson Accioli de Vasconcellos

*Professor de Direito Constitucional da
Faculdade de Direito Cândido Mendes*

“O Estado intervém propriamente, não para dirigir a economia do país, mas para manter padrões sociais, para impedir exploração e manifesta injustiça, para remover os azares inúteis da luta econômica, para assegurar o interesse geral contra o descaso e o egoísmo de grupos particulares, para controlar os monopólios de modo a proteger o público contra as suas exações, para garantir o futuro bem-estar do país contra prejuízos pela procura de lucros imediatos.

O Estado salvaguarda a arena econômica, mas não a destrói, nem pode destruí-la. A sua atividade, como, por exemplo, no controle do monopólio, é proteger os contestantes uns dos outros ou de perigos externos. Aqui, como em toda parte, sua tarefa é a de proteger, manter a ordem, e servir o interesse comum dentro de suas possibilidades. Mas, criando o poder econômico desigualdade e nela, ao mesmo tempo, se apoiando, a tarefa do Estado é aqui mais difícil e talvez maior do que em qualquer outra esfera.”

(R. M. MacIver, *O Estado*, trad., Livraria Martins Editora, São Paulo, 1945.)

INTRODUÇÃO

Um dos problemas mais difíceis de solução do nosso tempo, e que talvez mais debates e controvérsias tem suscitado — pelo aspecto relevantemente social e político de que se reveste — é, sem dúvida, o da intervenção do Estado no domínio econômico. Aquêles que procuram pesquisar sobre o papel que desempenha o Governo na esfera da atividade econômica — sabendo que o conflito central do Século XX gravita, possivelmente, em torno de uma questão de Economia Política — deparam-se, desde logo, com um dos ângulos mais agudos relativos ao assunto, qual seja, o da extensão e profundidade da intervenção: até onde é lícito ao Estado (desbordando dos seus limites naturais) imiscuir-se em matéria de ordem exclusivamente privada.

De um lado, há os que preconizam e defendem a intervenção absoluta, raiando mesmo pelo totalitarismo; enquanto que, antagônicamente, há os que pregam e disseminam a idéia contida dentro dos preceitos liberais. Alegam os adversários da intervenção absoluta que o excesso de estatismo em matéria econômica asfixia e aniquila as forças da produção, ao mesmo tempo em que

o coloca em divergência intolerável com a estrutura social. Por seu turno, argumentam aquêles que atacam, como errônea, a idéia do liberalismo econômico, que essa concepção tende a proporcionar vantagens de tal natureza em proveito dos interesses individuais, que terminam, em contraposição, por causar sérios e consideráveis prejuízos aos interesses da coletividade.

Evidentemente, nesse choque, que se verifica entre os dois princípios — e que caracteriza justamente a época de conturbações e de formação de uma nova ordem social e econômica —, constata-se uma acendrada divergência no modo de compreender o *conceito* de interesse individual e coletivo. Se, no entanto, considerarmos a comunidade humana como o resultado da soma de interesses individuais, observaremos que êsses interesses sômente merecem a devida proteção legal desde que seus reflexos não atinjam outros interesses individuais, que, dêsse momento em diante, constituem um todo, integrando a própria comunidade social.

Tôdas essas disceptações, que tendem, naturalmente, para um ponto semelhante de convergência — o da intervenção do Estado —, têm seu denominador comum no problema do surgimento e evolução do capitalismo moderno, pois, o seu gigantesco desenvolvimento, acarretando uma multiplicidade surpreendente de situações ruinosas para os interesses individuais, obrigou os Governos a cuidar de medidas acauteladoras, visando a um maior resguardo daqueles superiores interesses. Podemos afirmar, com base nos publicistas de autoridade incontestada, que, na Inglaterra, desde 1815, vislumbramos os traços delineadores do capitalismo moderno. A partir, por conseguinte, do Século XIX, assinalamos o grande surto não só da expansão hodierna do comércio, mas, principalmente, do desenvolvimento progressivo da indústria. Êsses sucessos marcaram, de forma decisiva, uma nova etapa nos destinos da humanidade. Daí por diante, o que antes se fazia de maneira quase empírica, ou, melhor dizendo, com uma tendência acentuada até para o artesanato, com o advento do capitalismo ligado ao comércio e à indústria, obviando maior rendimento e aplicação das matérias-primas empregadas, passou a constituir uma técnica aprimorada, influenciando esta mudança, de modo sensível, na estrutura sócio-política da época, a ponto de proporcionar reformulação imediata dos princípios e conceitos anteriormente tidos como válidos, dentro do sistema filosófico então admitido.

Esta transformação profunda, que iria alterar todo o esquema econômico vigente nesse estágio — considerado legitimamente como o mais aceitável e racional —, modificou, em suas raízes mais afincadas, a concepção da própria Economia Política, provocando uma revisão nos seus termos considerados tradicionais.

É certo que o mundo iria passar por uma imensa metamorfose, principalmente depois da Segunda Guerra, quando a maioria dos países se viu envolvida nesse conflito de vastas proporções. Precisamente nessa fase, e depois dela, já os estudiosos apontavam as causas econômicas como fatores que concorreram, de maneira decisiva e incontestável, para a deflagração do terrível evento. É que as formas de produção e circulação das riquezas começavam aí a transformar-se, e a criar novas configurações dentro do sistema capitalista adotado.

Paralelamente às mudanças que apresentavam as novas condições econômicas, verificadas no curso do período assinalado, observava-se também, a par desse fenômeno, o surgimento de novas tendências políticas, como que a servir de embasamento à eclosão de outras perspectivas sociais. A proporção que aumentava o interesse coletivo — seguindo uma inclinação natural — sentia-se, cada vez mais, a imperiosa necessidade de subordinar àquele (empregando-se medidas protetoras) o interesse individual. Esta disposição, aliás, não se fez notar apenas no terreno da economia; ela se patenteou, de modo sensível, no que diz respeito ao Direito Público. Observamos, no tocante a essa assertiva, que, da *privatização* do Direito, vinculada aos postulados remotos do Direito Romano, cuja influência inegável se projeta ainda aos dias que correm, naquilo, é óbvio, que se pode considerar válido como fonte do Direito positivo atual, derivou-se no sentido mais amplo da *publicização*, que melhor se coaduna, talvez, com as novas estruturas sociais exigidas pela comunidade humana. Nota-se, nesse particular, que houve uma enorme mutação nos termos com que, presentemente, se procura compreender o sentido e o alcance conferidos à sociedade privada. Se buscarmos analisar esse problema do ponto de vista histórico, havemos de perceber a ponderável diferença de tratamento que existe entre a concepção da propriedade antes do irrompimento da Segunda Guerra Mundial e a sua concepção nos tempos atuais. Patentear-se — e é de fácil pesquisa essa conotação — que as expressões *interesse* e *necessidade públicos* e *bem-estar social* se acham presentes em quase tôdas as Constituições elaboradas no após-guerra.

Diante, pois, do simples exame levado a efeito sobre os fatos e circunstâncias que, amalgamados, moldaram, ou buscaram moldar, uma nova estrutura político-social no mundo moderno, é-nos lícito — de acordo com as nossas tendências ideológicas — profligar as idéias de MARX, nesse terreno, sem deixar, porém, de reconhecer, com inteira lisura, a importância do seu princípio, segundo o qual devemos conferir primazia ao problema econômico. Essa filosofia pode, sem dúvida, conduzir-nos ao mais extremado materialismo, mas não pode, pela força de seu próprio enunciado, alhear-nos das questões cruciais, na esfera econômica, que exigem dos Governos pronta e eficaz solução.

Há, naturalmente, em nossa época, talvez até mesmo como consequência desastrosa do passado conflito mundial, uma tendência irresistível para a adoção de um individualismo feroz, a despeito da tremenda lição proporcionada pela guerra. Os homens como que se enclausuraram em si mesmos, voltados para os seus próprios problemas, distantes das vicissitudes e agruras de seus semelhantes, crentes de que assim agindo melhor se defenderão das constantes preocupações que os atenazam, mas esquecidos de que os temores e dúvidas que aos outros assaltam, também os assaltarão, possivelmente. A marginalização pode significar, embora aparentemente, uma atitude de defesa, um comportamento — do ponto de vista psicológico — instintivo, mas é visceralmente contrária à comunidade, que exige comportamento inverso, e que redundará, por sinal, num ato mais consentâneo com a tendência inata do ser humano para o convívio em sociedade. Ora, esse individualismo, que ainda persiste em muitos, teria, forçosamente, de refletir-se no domínio econômico, a ele se devendo, por certo, a crise que recrudescer em tôdas as partes do mundo, com a eclosão dos inúmeros dissentimentos que se nota entre os diversos países. Esses choques, esses desacertos, têm quase sempre suas origens nas questões econômicas.

Assinale-se que êsse individualismo, aliado à ambição do lucro desmedido, e somado à busca crescente de maiores condições de conforto proporcionado pela civilização moderna, gerou êsse estado de coisas, essa inquietação, êsse antagonismo marcante, que, em dois campos opostos, procura encontrar — dentro do seu próprio esquema ideológico — a solução para o problema. Quanto maior o conforto, quanto maior a possibilidade de utilização dos objetos exigidos pelo progresso, e quanto mais difícil fôr atingir êsse conforto e essa utilização por parte da grande maioria, mais cresce e aumenta a sua limitação, enquanto mais se dilatam e se expandem os limites da minoria individualista. Por êsse motivo, discute-se acirradamente sôbre a legitimidade ou ilegitimidade da intervenção do Estado no domínio econômico. A luta entre os adeptos das duas correntes — dirigismo e liberalismo — tornou-se, é bem verdade, mais aguda nos tempos modernos. Cada vez mais observa-se, em todos os países do mundo, inclusive nos Estados Unidos e na Inglaterra, a tendência, se não para o dirigismo do tipo daquele empregado nas democracias chamadas marxistas, pelo menos para a intervenção em matéria econômica, limitada esta, é claro, pelos princípios fundamentais estabelecidos nas Constituições.

A ânsia voraz do lucro; a arregimentação quase desesperada dos bens materiais; a sofreguidão pelos gozos e prazeres; a mais requintada utilização do conforto, alinharam-se, dentro das fileiras do interesse individual, para dar combate sem tréguas aos propugnadores do interesse coletivo. O elemento ético, que deveria constituir, na nossa civilização, o esteio e o baluarte das mais legítimas conquistas sociais, foi relegado a plano secundário. Nossa época tormentosa inverteu todos os valores, colocando os morais no terreno das discussões meramente filosóficas e acadêmicas.

Todos êsses fatores conglobados — pois a Economia Política mantém interligações com várias outras disciplinas — oferecem elementos através dos quais os estudiosos procuram diagnosticar a crise do nosso tempo, determinando as causas, o alcance, a legitimidade e os limites da intervenção em matéria econômica.

ESBOÇO HISTÓRICO

Iniciemos estas sucintas considerações, remontando ao passado longínquo para pesquisar as idéias econômicas, e, em particular, o problema da interferência do Estado, na Grécia antiga. A êsse respeito, esclarece PAUL HUGON que, nos tratados de filosofia, se encontram os resíduos dos primeiros elementos das grandes doutrinas econômicas — vestígios das correntes *individualista*, *socialista*, *intervencionista*. A corrente mencionada em primeiro lugar aparece à guisa de reação contra o ambiente, como a querer significar a supremacia da razão individual sôbre a razão de Estado. Entre aquêles que defendem as concepções inerentes a essa corrente, avultam os sofistas HIPIAS e PROTÁGORAS, os quais se assemelham, no seu combate às medidas intervencionistas, aos economistas do Século XVIII — *fisiocratas* e *clássicos*.

O principal representante da corrente *socialista* é PLATÃO, que expõe suas idéias a êsse respeito em duas de suas obras: *A República* e *As Leis*.

Em terceiro lugar, encontra-se uma corrente *intervencionista*, representada por vários filósofos, destacando-se, entre êles ARISTÓTELES. A despeito de

constituir-se em adversário de PLATÃO, no tocante às suas concepções comunistas, o autor da *Politica* mantém com êle estreito ponto de contato no concernente à liberdade individual e à propriedade privada. ARISTÓTELES é, como sabemos, adepto da supremacia do Estado e do igualitarismo, preconizando, inclusive, severas medidas *intervencionistas*.

Em síntese: as idéias econômicas da Grécia antiga admitem, em sua estruturação ainda empírica, e guardadas as devidas proporções, a forma de *intervencionismo* de Estado.

Quanto ao pensamento econômico romano, vislumbramos, nas obras dos teóricos, vestígios de duas tendências antagônicas: de um lado, uma corrente *individualista*; de outro, uma corrente *intervencionista*.

A tendência *intervencionista* prevalece na antiguidade romana: a ingerência do Estado é causada por dificuldades de abastecimento, açambarcando, então, a entidade pública o mercado de cereais. Inúmeras leis possibilitaram essa intervenção, podendo-se mencionar, como exemplo, a Lei SEMPRÔNIA, de 123 A.C., encarregando o Estado da distribuição de cereais abaixo do preço de mercado; a Lei CLÓDIA, reservando êsse benefício aos indigentes; uma Lei AURELIANA, determinando fôsse realizada a distribuição do pão diretamente pelo Estado.

Não se pode, a rigor, asseverar que uma corrente tenha sobrepujado a outra, a ponto de eliminá-la. Se há, é certo, acentuada predominância do *intervencionismo*, nem por isso se pode afirmar que a corrente contrária não haja exercido relativa influência, tendo-se em vista, principalmente, o caráter fortemente individualista do povo romano.

Na Idade Média, observamos que a propriedade privada é admitida como legítima. Tenha-se em mente, porém, que essa legitimidade assenta em argumentos individualistas, que outorgam direitos aos proprietários, e em argumentos sociais, que lhes traçam normas deontológicas.

Admitindo-se, embora, nesse período (do Século V ao Século XIV), uma predominância mais acentuada com respeito ao individualismo, através da legitimação da propriedade privada, fazia-se, contudo, convergirem certos bens — estradas, rios navegáveis etc. — ao uso direto da coletividade.

Examinemos, em seguida, o surgimento moderno das duas correntes principais, em tórno das quais se digladiam os que defendem, de um lado, a tese da intervenção do Estado, e, de outro, os que propugnam pelo liberalismo, como corolário da livre iniciativa. Essa origem, pode-se dizer, remonta ao *mercantilismo* e à chamada *Escola Fisiocrática*.

Costuma-se denominar mercantilismo ao conjunto de concepções e atividades econômicas que se disseminaram, na Europa, entre 1450 e 1750. Focalizemos, dentro do espírito que preside à elaboração dêste trabalho, à parte as transformações de ordem intelectual e política, que marcam definitivamente êsse período, o aspecto econômico, principalmente a forma francesa do sistema *mercantilista*. A esta forma — assinale-se — dá-se o nome de *mercantilismo industrialista*. Caracteriza-se mormente pelo maior fomento dado à indústria. Nesse particular, valhamo-nos da lição dilucidadora de PAUL HUGON, ao escrever: “Êsse esforço em prol do desenvolvimento industrial é acompanhado

de numerosas medidas *intervencionistas*: o Estado outorga monopólios de produção e regulamenta a indústria de modo estrito; o regime corporativo se estende a tôdas as profissões e há interdição do trabalho livre. O preço do trabalho é fiscalizado pelos poderes públicos: a mão-de-obra representa, com efeito, nessa produção — muito mais manufatureira do que industrializada —, a parte mais importante do preço de custo dos produtos.

A ingerência do Estado no campo da produção acarreta, também, a sua intervenção no setor do consumo: para aumentar o volume das exportações de objetos de luxo, limita-se o seu consumo no mercado interno.

O que se deve fixar, relativamente a essa política e seus resultados, é a existência de uma acentuada intervenção do Estado na produção e, por via de consequência, no consumo." (*História das Doutrinas Econômicas*, Editôra Atlas S.A., São Paulo, 5.^a edição, 1956, págs. 76 e 77.)

Mais adiante, o mesmo autor, ainda no capítulo relativo ao *mercantilismo*, para demonstrar a influência exercida por êsse sistema no tocante à ingerência do Estado em matéria econômica aporta à seguinte ilação: "E, no Século XX, a partir da guerra de 1914 até a atualidade, a economia dirigida, tal qual os *mercantilistas* a haviam aplicado, será revivida em suas concepções fundamentais — não raro com mais rigor ainda — em grande número de países: aí está um exemplo característico da sobrevivência do pensamento doutrinário econômico, cuja freqüência e interesse assinalamos na Introdução Geral." (Ob. cit. pág. 84.)

Na mesma esteira dêsse entendimento, segue a opinião de FRED BELL, ilustre professor da Universidade de Illinois. Ensina êle: "Os escritores *mercantilistas* sempre apresentam como o objetivo principal da política pública o bem do Estado e a necessidade de subordinar os interesses do indivíduo ao bem da comunidade." (*História do Pensamento Econômico*, trad., Zahar Editôres, Rio, 1961, pág. 96.)

Sabemos, assim, consoante as lições ministradas pelos mais abalizados historiadores das doutrinas econômicas, que o sistema *mercantilista* defendia os postulados da intervenção do Estado na esfera econômica.

Em contraposição, examinaremos, em seguida, os princípios esposados pelos adeptos da denominada *Escola Fisiocrática*, a propósito do mesmo tema a que nos vimos reportando.

Conforme temos ciência, a chamada *Escola Fisiocrática* erigiu-se na primeira escola econômica, propriamente dita.

É claro que não vamos aqui, face ao assunto específico de que nos ocupamos, focalizar os corifeus da fisiocracia, mas apenas cingirmo-nos aos pontos cardeais dessa doutrina, na parte que, diretamente, se vincula ao assunto em causa. No tocante às suas aplicações no domínio econômico, constata-se que a *liberdade* é imprescindível para que a ordem natural e providencial — na qual os *fisiocratas* vislumbram o fundamento da estruturação de toda a sociedade — produza os seus efeitos. É o que se conhece por *liberalismo econômico*, quer dizer, regime de livre iniciativa, de franca concorrência, implicitamente posta à margem a possibilidade da ingerência do Estado.

Buscando ainda dilucidação no livro realmente didático e informativo de PAUL HUGON, nêle encontramos o seguinte trecho esclarecedor: “Os fisiocratas vão protestar, assim, pelo exercício pleno dessa liberdade na esfera econômica.

— Liberdade para exercer o homem a sua atividade como bem lhe aprouver; liberdade, portanto, de trabalhar mas também de não trabalhar. Essa a condição indispensável à realização da justiça e à obtenção de rendimento econômico, a qual encontra uma de suas concretizações particularmente no édito de TURGOT, de 1776, determinando a dissolução das corporações.

— Liberdade de conservar o homem o produto de seu trabalho e dêle dispor, isto é, afirmação e defesa do direito de propriedade sob tôdas as suas formas, imobiliária e mobiliária.

— Liberdade de plena alienação, seja vendendo o produto de seu trabalho, seja adquirindo o dos outros, isto é, liberdade de comércio: livre concorrência. A despeito da aversão que os fisiocratas votam ao comércio, crêem dever êle funcionar livremente, tanto no plano interior como no exterior. Na verdade, têm os fisiocratas em vista sobretudo o comércio interno e o dos produtos agrícolas. Mas, por abranger o seu raciocínio os aspectos gerais das coisas, são levados a aceitar idêntica idéia para o comércio internacional.” (*História das Doutrinas Econômicas*, Editôra Atlas S.A., São Paulo, 5.^a edição, 1956, págs. 99 e 100.)

Êsses postulados defendidos pelos adeptos da *Escola Fisiocrática* serviram de alicerce à teoria da livre emprêsa, da doutrina do não-intervencionismo, concedendo-lhe, por isso, lugar de primeiro plano na história do pensamento econômico, pois constituiu a primeira escola a lançar as bases da ciência econômica, a assentar firmemente o direito de propriedade sôbre a noção de utilidade social, a explicar e a dar ênfase à liberdade econômica. Reagindo contra as concepções *mercantilistas* no concernente à ingerência do Estado, os *fisiocratas* traçaram os lindes do *liberalismo*, que, mais tarde, serão revistos e ampliados por ADAM SMITH e a *Escola Clássica*.

Os historiadores do pensamento econômico distinguem também outras duas formas: a do *intervencionismo social*, que constituiu uma verdadeira reação contra o liberalismo, e teve como principal expositor SISMONDI, fiel discípulo de ADAM SMITH, e a do *intervencionismo nacional*, que se erigiu numa autêntica reação contra o cosmopolitismo da Escola Clássica, e contou como seus colaboradores mais destacados LIST, na Alemanha, e CAREY, nos Estados Unidos.

Os debates em tôrno da tese a respeito da qual estamos tecendo considerações polarizam-se, em síntese, em áreas perfeitamente delimitadas e antagônicas — numa se situam, como frisamos, os partidários do liberalismo econômico; noutra, se localizam os adeptos da ingerência estatal. Inegavelmente, face às características e singularidades vinculadas às exigências e solicitações irrecusáveis de nossa época — assaltada por crescentes perturbações sócio-político-econômicas —, é de admitir-se, por isso mesmo, uma certa tendência para a adoção (e a maioria dos países considera atualmente legítimo o seu acolhimento) da chamada *planificação* ou *economia dirigida*.

Em sua apreciada *Enciclopédia de Cultura*, escreve JOAQUIM PIMENTA a respeito do verbete *economia dirigida* ou *planificada*: "Interferência direta do Estado na economia do país, no sentido de coordenar e controlar as suas forças produtivas e o seu comércio interno e externo, dentro de um plano metódico, de acautelamento e defesa dos interesses nacionais, podendo ir até o monopólio de indústrias, de mercados, de instituições de crédito, de serviços de comunicação e transportes, tidos por essenciais à vida e progresso da nacionalidade e à segurança e soberania do próprio Estado" (p. 106).

Visando aclarar o problema — pois entende que se faz ainda certa confusão entre *intervencionismo* e *planificação* —, ensina WASHINGTON ALBINO DE SOUZA: "Na proporção em que se vai aceitando o princípio intervencionista, toma corpo e se consubstancia a questão do planejamento econômico.

À primeira vista, este planejamento foi considerado como a mais clara e indiscutível mostra de intervencionismo. Na medida em que se foi reconhecendo ao Estado o poder, o direito ou a obrigação de intervir, entretanto, pode-se dizer que o planejamento passou a figurar, cada vez mais, como elemento de disciplina do autoritarismo. Ao leitor menos afeito às pesquisas do gênero da presente, uma afirmativa desta ordem será prontamente repelida como absurda. Mas, atentemos firmemente para a questão. O Estado intervencionista autoritário age na vida econômica ao sabor das injunções das crises ou da própria vontade do administrador. O planejamento econômico, conforme a técnica adotada para a sua adoção e para a aprovação do plano elaborado, revelando, desde o início, um conjunto de medidas previamente estabelecidas e que deverão ser obedecidas e seguidas com maior ou menor rigor, sob pena de desmentir o próprio plano, já oferece elementos identificadores de um controle e de uma limitação que destoam profundamente da situação anterior." (*Do Econômico nas Constituições Vigentes*, Edições da *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1961, vol. 2, pág. 221.)

Na mesma trilha dêsse entendimento segue IRIBARNE, ao anotar: "A planificação é necessária, diz-se, porque, a despeito do colossal aumento de riquezas que as técnicas modernas têm produzido, grandes setores de nossas populações vivem na miséria, porque a sociedade liberal não foi ainda capaz de evitar as tremendas crises periódicas; porque a regulamentação e proteção vêm sendo reclamadas pelo próprio capitalismo desde 1880. A planificação, é, pois, necessária, tanto para alcançar uma produção maior, quanto para obter uma distribuição mais justa. Uma e outra exigem um amplo controle dos processos econômicos, e, além disso, da educação e da informação." (*La Crisis del Estado*, Aguilar, 2.^a edição, 1958, pág. 238.)

Nesse sentido, constatamos que a maioria dos publicistas e doutrinadores contemporâneos não é infensa à tese da planificação na sociedade democrática. Existe, atualmente — e o reiterado número de estudos sobre o assunto confirma o alegado —, certa inclinação, por parte de muitos países, para albergar a planificação no setor econômico, tendo em conta que, bem aplicada, serviria como inestimável instrumento de Governo.

A INTERVENÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES ALIENÍGENAS

Estudemos, agora, a maneira pela qual se registra a intervenção nas diversas Constituições, para, depois, nos determos no caso brasileiro.

Assinale-se, de início, que a área onde se movimenta a intervenção — que representa, por assim dizer, uma inovação na técnica constitucional — à qual denominaremos *domínio econômico*, não encontraria inteira determinação com esta locução, pois as disceptações se tornam agudas e sensíveis desde que se cuide de um *domínio econômico* considerado do ponto de vista político. Constitui mesmo êsse fato o centro de convergência das controvérsias mantidas entre os teóricos, uma vez que, guindado para a legislação, o aspecto econômico, sem desnaturar-se, amolda-se às conveniências políticas do homem e da sociedade, sofrendo, em consequência, alterações e contrôles até certo ponto admissíveis.

Trazendo novamente à colação o magistério do ilustre Prof. WASHINGTON ALBINO DE SOUZA, notemos como esquematiza êle o problema da intervenção, de acôrdo com o tratamento que lhe é conferido pelas diversas Constituições.

“Seguindo o roteiro apresentado — escreve êle — agruparemos as Constituições em tôrno dêste pólo de referência e cuidaremos de considerar as oportunidades em que o Estado *pode* intervir, *orienta*, *tem a incumbência* de intervir, *dirige* a economia ou a *controla*.”

a) o Estado *pode*:

Temos a atribuição preliminar do *poder* de intervir do Estado. Aparentemente, tôdas as demais hipóteses aí se enquadrariam e deveríamos cogitar tão-sòmente de uma gradação neste particular. Mas, a análise dos textos não nos levaria a atitude tão simplista. O poder, neste caso, não se toma como imposição, mas como direito do qual dispõe e que usará, se assim o entender. Certo que não se pode, daí, chegar até o arbítrio do governante. Clausulado ao objetivo, por exemplo, assim como às definições de suas responsabilidades, verá completa a trama que lhe dita o modo de agir. Em princípio, porém, resta-lhe uma alternativa, que êle domina, de certo modo.

Conferido o *poder* de intervir, penetremos o texto das leis para ver como o legislador procurou resolver a questão.

Assim, temos os exemplos das Constituições dos seguintes países:

Argentina — art. 40: “O Estado... *poderá* intervir na economia e monopolizar determinada atividade...”

Bolívia — art. 109: “O Estado *poderá* regular... o exercício do comércio e da indústria, quando assim o requeiram, com o caráter imperioso, a segurança ou necessidade públicas. Poderá também nestes casos assumir a direção superior da economia nacional...”

Itália — art. 41: “. . . A lei determina os programas e os contrôles oportunos para que a atividade econômica, pública e privada, *possa* ser dirigida e coordenada...”

El Salvador — art. 144: “O Estado *poderá* administrar as emprêsas que prestem serviços comerciais à comunidade...”

Brasil — art. 146: “A União *poderá*... intervir no domínio econômico.”

b) o Estado *deve*:

O dever do Estado de intervir certamente que importa na transferência para o seu âmbito de uma série de responsabilidades e tarefas que, na hipótese anterior, poderiam encontrar atribuições diferentes. Daí, o legislador, por vèzes, ter utilizado, também, expressões menos definidas, apesar da fôrça, e isto para que restasse à iniciativa particular uma faixa mais ampla de ação, ou, pelo menos, não tão reduzida. Este *dever*, por sua vez, pode prender-se a pontos mais abrangentes, mais genéricos, sem que chegue até os detalhes de uma intervenção capaz de anular setores deixados mais frouxos em outras soluções. É quando se usa, por exemplo, a expressão com referência à implantação de métodos racionais, de coordenação e supervisão da vida econômica.

Note-se, no entanto, que, ainda assim, temos uma forma de ação muito mais enérgica e de muito maior intimidade com as finalidades administrativas.

A título de exemplo, registramos o texto das seguintes Constituições:

Portugal — art. 31: “O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e de regular superiormente a vida econômica e social.”

República Democrática Alemã — art. 19-1: “A regulamentação da vida econômica *deve* corresponder aos princípios da justiça social; ela *deve* assegurar...”

Renânia-Palatinado — art. 51: “... O Estado tem o *dever* de proteger a manutenção da economia do país...”

Saxe — art. 72-1: “É de *dever* do Governo do país dirigir racionalmente a economia...”

c) o Estado *orienta*:

A expressão *orientar*, usada pelo legislador, deveria, como é justo imaginar-se, traduzir o intuito de garantir um intervencionismo muito brando.

Nem sempre a realidade nos mostrará ter sido esta a intenção do legislador, entretanto. Por vèzes, desce a detalhes de tal ordem, que constituem mais a recomendação explícita de intervir em setores apontados como fundamentais e que, longe de continuarem entregues à iniciativa particular, em plena liberdade, estariam exigindo a *orientação* ou a presença do Estado em sua movimentação.

Este ponto parece-nos muito importante para a atenção do legislador, porque, em técnica econômica, a *orientação* importa justamente no traçado das linhas mais gerais, menos rígidas, e na elaboração de recomendações que não chegam a oferecer a estrutura do que se pudesse chamar propriamente *plano*.

É assim que a recomendação especial de se orientar, por exemplo, a produção agrícola ou industrial, pode constituir recomendação tão detalhada, que envolva até a definição do estágio de desenvolvimento econômico e social em que se encontre tal setor da vida do país. Na realidade, considerando o grupo deste tipo de redação, chegamos precisamente a convicção no sentido de que o legislador, em boa parcela das oportunidades, não alimentou outro intuito que o deste destaque. Vejamos os exemplos:

Bulgária — art. 12: “O Estado *orienta*, por um plano econômico nacional, a própria atividade econômica e das cooperativas e empresas privadas, visando

ao desenvolvimento mais vantajoso da economia nacional e à elevação do bem-estar popular.”

Romênia — art. 15: “O Estado *orienta* e planifica a economia nacional com o fim de desenvolver o poder econômico do país, de assegurar o bem-estar do povo e de garantir a independência nacional.”

Com êstes exemplos, encontramos ainda as Constituições da Hungria (art. 5.º) e de Cuba (art. 244).

d) ao Estado *incumbe* ou *compete*:

Atribuindo a incumbência ao Estado de intervir no domínio econômico, e, sobretudo, na proporção em que a delimitação de setores específicos seja feita, temos o legislador levado a uma atitude ainda mais firme. Não deixa ao Estado a ação supletiva da iniciativa particular, quando esta se mostre desinteressada ou incapaz, e omissa.

No que se refere à *competência*, então, envolve o problema jurídico relacionado com poderes, que se nos afigura da maior expressão. É sua a competência e de ninguém mais, ou, então, poderá exercê-la de parceria com a iniciativa privada. Mas, neste caso, ainda caberá na legislação uma série de hipóteses e soluções relacionadas com as concessões, com as delegações de poderes, com a fiscalização no seu desempenho e tantas outras que afligem o administrador e o juiz modernos e que são o testemunho mais vivo e premente das novas atribuições conferidas ao Estado.

Assim, temos:

Sarre — art. 50: “A planificação geral e a realização da reconstrução econômica e social do país incumbem ao Estado na medida prescrita pelas leis e no quadro do estatuto do país.”

e) o Estado *dirige*:

Seria muito fácil encontrar-se na expressão o *Estado dirige* toda a base técnica de legislar sobre os regimes dirigistas. Mas, em verdade, economia dirigida e economia orientada não são expressões que apresentem, nos dias correntes, aquela intensidade de conteúdo que conseguiam transmitir nos anos de trinta e quarenta, quando os Estados totalitários apresentavam os seus programas acobertados por forte dose de propaganda e quando os Estados Democráticos procuravam justificar concessões feitas como se fôsem terrenos perdidos para os regimes opostos.

Hoje, as expressões têm significado, sem dúvida, mas não tão colorido que nos permitisse tomá-lo como diferenciador de regimes, ou, mesmo, de correntes de pensamento.

Tomadas estas ponderações, vejamos quais as soluções aceitas pelo legislador:

Tcheco-Eslováquia — § 160: “O Estado *dirige*, com a colaboração dos agricultores, a política agrícola...”

Idem — § 162: “O Estado *dirige*, pelo plano econômico único, toda atividade econômica...”

f) o Estado *controla*:

A prática tem demonstrado que a expressão *controlar* vem experimentando apreciável alargamento em sua faixa de incidência.

Afinal, controle não deixa de ser a própria função da lei. Neste caso, a simples definição das normas de vida de um povo seria controle destas atividades. Mas, o sistema das leis especiais, mesmo nos Estados mais liberais, sempre se tem revelado, nos momentos de crise e com duração mais ou menos longa, pelo processo dos controles. A experiência nascida das fases mais críticas da guerra ou das depressões (carestias), perdurava por período cuja determinação obedecia a toda sorte de injunções, não lhes escapando mesmo os interesses de grupos dominantes.

O controle dos preços, por exemplo, o controle dos abastecimentos, são experiências que o próprio Estado não-intervencionista pode fazer, e o controle da manifestação básica da atividade liberal, que era a concorrência e o modo de utilizá-la para a realização do monopólio, merece atenção do legislador liberal, que nos legou rico material neste sentido.

Exemplos:

Bolívia — art. 109: “O Estado *poderá regular... o exercício.*”

Itália — art. 41: “... A lei determina os programas e os *controles oportunos...*”

Hungria — art. 5.º: “... O Estado... orienta e *controla* a produção agrícola...”

Baviera — art. 152: “A produção ordenada e a repartição dos produtos econômicos... são *controladas* pelo Estado...”

(Ob. cit., vol. 2, págs. 193/200.)

Observamos, assim, consoante a lição proveitosa do ilustre publicista que citamos, o modo pelo qual é tratada a intervenção do Estado nas várias Constituições estrangeiras que foram focalizadas.

A INTERVENÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Ensinam-nos os compêndios de História que tanto a Revolução Francesa quanto a chamada Revolução Constitucional Americana, ligadas aos princípios do capitalismo feudal inglês, geraram o individualismo, que significou a pedra de toque de todo o arcabouço constitucional da liberal-democracia. Por via de conseqüência — tendo-se em conta a inegável influência que a Constituição americana exerceu sobre a primeira Carta Política brasileira — o liberalismo econômico sem limites, pregado pelos fisiocratas, estruturou a ordem econômica e social estabelecida pela Constituição de 1891.

O exemplo, porém, de outros países, que adotaram, de maneira expressa, a intervenção na esfera econômica, chegou até o Brasil, crigindo-se, então, em problema principal o da determinação dos limites dessa ingerência, diante dos postulados inerentes à iniciativa privada.

Mas, a intervenção no domínio econômico só viria a ser consagrada em nosso sistema constitucional bem mais tarde, quando o legislador elaborou o art. 116 da Carta de 1934, que, expressamente, preceituava:

“Por motivo de *interêsse público* e autorizada em lei especial, a União *poderá* monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas conforme o art. 112, n.º 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais.”

Verifica-se, pela simples leitura do texto acima transcrito, que a regra é a do *poder* do Estado para intervir, mediante indenizações correspondentes, repetida, aliás, nas Constituições posteriores.

Evidentemente, de acôrdo, inclusive, com o que expusemos, a tendência atual é para sobrepor o interêsse da comunidade ao interêsse privado, envidando-se esforços para afastar as formas de exploração resultantes da estrutura econômica chamada capitalista, como sejam: os monopólios, os *trusts*, os cartéis.

Esse princípio de intervenção, surgido, pela primeira vez, no Estatuto Político de 1934, vinha diretamente da famosa Constituição democrático-liberal de Weimar, na qual o art. 156 determinava claramente:

“Por meio da lei, sem prejuízo de indenizar, e aplicando oportunamente as disposições vigentes para a expropriação, pode o Estado converter em propriedade coletiva as emprêsas econômicas privadas que estejam aptas para a socialização.”

Aliás, o sistema de intervenção do Estado, previsto no artigo pôsto em destaque, redundava, de certa maneira, nas denominadas *emprêsas de economia mista*.

Por seu turno, a Constituição de 1937, adotando também o princípio, estatuiu, através de seu art. 135, sob a rubrica — “Da Ordem Econômica”:

“Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jôgo das competições individuais o pensamento dos interêsses da Nação, representados pelo Estado.

A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do contrôle, do estímulo ou da gestão direta.”

A Constituição vigente, seguindo a mesma trilha, dispõe, no seu art. 146:

“A União *poderá*, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interêsse público e por limites os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.”

Observa-se, desde logo, e sem necessidade de análise exegética do preceito, que o atual Estatuto Político estabelece, além do *interêsse público*, limites à intervenção, determinados estes pelos *direitos fundamentais previstos na Constituição*.

Referindo-se à extensão e alcance da norma constitucional que vimos de mencionar, escreve o eminente SAMPAIO DÓRIA: "O art. 146 da Constituição autoriza a União a intervir em qualquer ramo no fenômeno das riquezas, na produção, na industrialização, nos transportes, no comércio, no consumo, isto é, no domínio econômico. A autorização constitucional é a mais ampla possível, pode ir até o monopólio de determinada indústria ou atividade." (*Direito Constitucional*, Max Limonad, São Paulo, 1960, vol. 4, pág. 707.)

Releva notar, destarte, a amplitude concedida nesse particular ao poder de ingerência do Estado, balizada, apenas, conforme demonstramos, pelos direitos basilares assentados na Lei Maior.

A propósito da natureza das atividades objeto da intervenção, vale reportarmo-nos ao depoimento dilucidador de ZACARIAS VIEIRA, que afirma: "As indústrias e atividades sôbre que incide a intervenção do Estado no domínio econômico serão unicamente as de caráter privado, excluídas, portanto, aquelas destinadas aos entes públicos, ou seja, as designadas por serviços públicos, subordinadas ao regime do direito público diretamente, ou indiretamente exercitadas pelo poder público." (*Intervenção do Estado no Domínio Econômico*, in *Revista Forense*, vol. 162, pág. 395.)

A interferência, por conseguinte, deve ser admitida somente nas atividades que revistam o caráter privado.

Compreende-se que seja muito amplo o poder concedido à União para intervir nessa área, e que a apreciação do que deva ser entendido como interêsse público escape a uma conceituação precisa, face à sua elasticidade e valoração. A despeito, porém, dessa dificuldade, não há dúvida de que êsse julgamento deve ser deferido ao Governo Federal. No entanto, no que pertine à demarcação dos lindes dos direitos fundamentais — escudo natural anteposto à discricionariedade das ingerências da União em matéria econômica —, refoge êsse balizamento aos cânones pertencentes ao critério administrativo, para subordinar-se à livre apreciação pelo Poder Judiciário.

O chamado espírito do legislador, que traçou as diretrizes contidas na norma constitucional representativa da intervenção do Estado, encontra sua melhor explicação no curso animado dos debates travados pelos constituintes de 1946. Êsse pensamento, levado a discussão no Congresso, traduzia, naquele momento, a vontade da maioria dos parlamentares, a qual, em suma, imprimiu, de modo categórico, os rumos da política econômico-social que se devia adotar. Prova dessa assertiva é a palavra de GRACO CARDOSO, ao defender emenda que apresentara: "O papel do Estado, porém, em face da associação, é menos normativo que supletivo. Tanto tempera ou modera os excessos, como supre as insuficiências ou incapacidades individuais.

Associação e lei, a cada qual incumbe função controladora. Dispondo, porém, de meios financeiros e coordenação mais extensos, o Estado é dos dois a maior fôrça econômica. Daí a sua dupla missão: garantir os direitos particulares e o senso de justiça entre os associados; auxiliar as deficiências

dos particulares, quando na prossecução dos fins gerais ultrapassarem éstes a sua capacidade natural particular.

Destarte, o Estado deixa de ser executor do preceito coativo para ficar adstrito, em matéria de atividade econômica, à simples proteção das pessoas e dos direitos. Promotor e incentivador da produção na medida das necessidades públicas, mantenedor do equilíbrio e modelador da vida social, é a êle que cabe fornecer os quadros às atividades econômicas e sociais." (JOSÉ DUARTE, *A Constituição Brasileira de 1946 — Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte* — Rio, 1947, 3.º vol., pág. 118.)

No tocante ao aspecto do monopólio, por parte do Estado, de determinada indústria ou atividade, cabe-nos considerar que, se a modalidade privada do privilégio é repelida pela Constituição, o mesmo não acontece quando êle resulta da intervenção estatal no domínio econômico. Essa, inegavelmente, é a idéia consubstanciada no texto do art. 146. A rigor, obedecida, em sentido estrito, essa disposição constitucional, pode deixar de caber indenização correspondente à intervenção monopolizadora do Estado no domínio econômico, principalmente quando essa ingerência se concretiza com o escopo de contrôlo, de polícia, de segurança, atuando ora no terreno do preço, da produção, ou da circulação.

Afora essa, podemos ainda apontar outra modalidade de intervenção do Estado no domínio econômico, a saber: a da vinculação do *uso da propriedade privada ao bem-estar social*.

Para melhor situar a questão, transcrevemos o preceito constitucional que rege a espécie:

"Art. 147 — O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância no disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos."

O artigo citado divide-se em dois períodos: a exigência da conexão entre o uso da propriedade e o bem-estar social, e a permissão à lei para diligenciar a distribuição da propriedade visando igual oportunidade para todos os cidadãos.

A nosso ver, as expressões *necessidade* ou *utilidade pública* e *interesse social*, do art. 141, § 16, *interesse público*, do art. 146, *bem-estar social*, do art. 147, a despeito de possuírem, na aparência, valor semântico idêntico ou semelhante, apresentam, no entanto, nuanças e sutilezas capazes de restringir ou ampliar — consoante o significado que se lhes atribua — o conceito e o império a êles relativo.

Para estabelecer a diferenciação existente entre os diversos têrmos acima empregados, traremos à baila o ensinamento lapidar do ilustre SEABRA FAGUNDES. Em seu conhecido e magistral trabalho — *Da Desapropriação no Direito Brasileiro* — escreve êle: "A *necessidade pública* aparece quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente, isto é, que não pode ser removido nem procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular.

A *utilidade pública* — continua o autor de *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário* — existe quando a utilização da propriedade

privada é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível.

Haverá motivo de *interesse social* quando a expropriação se destine a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral pela melhoria nas condições de vida, pela mais equitativa distribuição da riqueza, pela atenuação das desigualdades sociais.”

Como *bem-estar social* entendemos o equilíbrio dinâmico alcançado por uma comunidade e que é o produto da responsabilidade e solidariedade coletivas, e não simplesmente a inexistência de determinados males sociais.

O Professor HERMES LIMA — citado por ZACARIAS VIEIRA, no ensaio referido — “julga que o conceito de *bem-estar social* é operativo, isto é, um instrumento de trabalho e de orientação para a ação legislativa ou governamental. É um conceito aberto às transformações e reivindicações dos tempos. Não há, porém, uma constante, porque condicionar o *uso* da propriedade ao *bem-estar social* é subordiná-la aos interesses da maioria.”

O limite, porém, estabelecido para a cláusula amplíssima do *bem-estar social* é, de fato, o disposto no art. 141, § 16, da Constituição, quando garante o sagrado direito de propriedade, vinculando-o à regra da permissibilidade da desapropriação por *necessidade* ou *utilidade pública*, ou por *interesse social*, desde que se verifique a prévia e justa *indenização* correspondente.

Em conclusão: quaisquer que sejam as diferenciações que apontar se possam no concernente às cambiantes que mostrem as expressões acima destacadas, o certo é que, no fundo, guardam elas a mesma importância, variando, apenas, de acordo com sua posição no instante em que devam ser aplicadas, sem deixar, contudo, de representar a acentuada prevalência do interesse coletivo sobre o interesse individual.

Há, ainda, nesse terreno, a registrar a presença do art. 148, que também se relaciona com a intervenção do Estado no domínio econômico.

Sabe-se que tanto o poder político quanto o poder econômico dão ensejo a abusos. Para neutralizar as arbitrariedades cometidas pelo primeiro, o legislador antepôs-lhe o art. 141, da Constituição, enquanto imprimia ao art. 148 redação capaz de anular os abusos do outro poder.

Tem o mencionado preceito legal por objetivo evitar a formação dos monopólios, dos *trusts*, dos cartéis, ou a eliminação da concorrência desleal. A esse respeito discorre NOGUEIRA ITAGIBA, com sua habitual percuciência: “Reconhece a Constituição o uso da propriedade; proíbe-lhe, porém, o mau uso que tenha por escopo prejudicar a sociedade. A lei penal reprimirá os abusos do poder econômico e o exercício da propriedade quando detrimetoso aos interesses coletivos. O aumento arbitrário do lucro e a dominação dos mercados nacionais pela imposição do preço de matéria-prima, de mão-de-obra, dos produtos em geral, representam fatos que não devem ficar fora das leis punitivas.” (*O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, 2.º volume, Rio, 1948, págs. 678 e 679.)

Creemos ter delineado — dentro das proporções devidas a um trabalho desta natureza — os traços principais da intervenção do Estado no domínio econômico, relacionados não só com as Constituições de outros países, mas também com as Constituições brasileiras.

AS NOVAS PERSPECTIVAS DA INTERVENÇÃO

A maioria dos publicistas e doutrinadores mostram-se acordes no ponto de vista mediante o qual a perspectiva que se desenha em quase tôdas as partes do mundo, favorável à ingerência do Estado, teve como resultado a diminuição crescente da *concessão do serviço público*, em detrimento da formação de uma nova modalidade de empresa: a de *economia mista*, que seria, assim, uma espécie de simbiose entre o interesse coletivo e o interesse individual.

No pensar de alguns autores, somente de maneira imprópria ser-nos-á lícito atribuir à *sociedade de economia mista* a qualidade de pessoa jurídica de direito privado, por ser a mesma constituída na mesma forma prescrita para a sociedade anônima, pois, afora essa circunstância, tôdas as outras — elaboração pelo poder público, instituição por lei proveniente do poder público, administração e fiscalização pelo poder público — conferem-lhe um caráter inequívoco de regime de Direito Público.

Como quer que seja, porém, o fato da proliferação dessas empresas modernas, denominadas *sociedades de economia mista*, assinala, de modo categórico, a supremacia da tese do intervencionismo estatal na esfera econômica.

Debatam os doutos no assunto sôbre os problemas cruciais concernentes à Democracia, ao Socialismo, ao Comunismo, ao Capitalismo, ao dirigismo ou ao liberalismo econômico, a verdade é que o mundo está passando por uma transformação sem precedentes na História. Busca-se uma fórmula; procura-se uma solução. Ao lado da gigantesca Revolução Industrial operou-se, concomitantemente, a chamada Revolução Militar. Sente-se, em todo o mundo, recrudescer a febre ditatorial, que, tempos atrás, provocou uma terrível hecatombe, dando origem à Segunda Guerra.

Cruzam-se as doutrinas, chocam-se as ideologias, interpenetram-se os dogmas, guerreiam-se as concepções — há uma indisfarçável ânsia de domínio, de supremacia.

No meio dêsses desconcertos e conturbações compete aos estudiosos, principalmente àqueles que conservam a flama do ideal e da democracia — não a democracia que serve de anteparo aos desígnios escusos dos que dela querem aproveitar-se —, estabelecer com lucidez as diretrizes de um pensamento racional e tranqüilo, que possua realmente a capacidade superior de traçar novos rumos e perspectivas para a sociedade contemporânea. Que se crie um estado de espírito capaz de aglutinar no mesmo esquema Capitalismo e Democracia, intervenção estatal e liberalismo econômico. Que se alcance uma nova perspectiva na área econômica para, solucionando o problema material, possibilitar melhores condições sociais para aqueles que delas não dispõem.

Tenhamos presente que é possível ainda, arregimentando tôdas as forças da boa vontade, admitir o *intervencionismo como forma supletiva e fiscalizadora no domínio econômico*; que é possível, dêste modo, possa o homem retomar sua antiga e nobre dignidade, e, renovando seu entusiasmo, retemperar sua velha e amada crença, sua fé na justiça, percorrendo, com inquebrantável esperança, o verdadeiro caminho da democracia.

MANDATO LEGISLATIVO — SENATORIA

INDICAÇÃO N.º 3, DE 1964,
DE AUTORIA DO SR.
SENADOR JOSAPHAT
MARINHO, E PARECER
N.º 1.034, DE 1964, DA
COMISSÃO DE
CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA DA
CÂMARA ALTA.

Teve, recentemente, o Senado Federal, através da Comissão de Constituição e Justiça, ocasião de se pronunciar sobre a compatibilidade do mandato de senador e a aceitação para integrar cargo consultivo e efetivo em instituição de caráter público. A questão foi levantada mediante a Indicação n.º 3, de 1964, de autoria do Sr. Senador Josaphat Marinho, cujo teor é o seguinte:

INDICAÇÃO N.º 3, DE 1964

Senhor Presidente do Senado Federal:

1 — Distinguido pelo Prefeito desta Capital com a designação para integrar, como membro efetivo, o Conselho Diretor da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, e tendo em vista o que prescreve a Constituição da República, especialmente nos arts. 48 e 49 e no art. 4.º da Emenda Constitucional n.º 3, peço que V. Ex.ª se digne de provocar pronunciamento do Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça sobre a legitimidade da aceitação do encargo.

2 — A título de informação, e sem prejuízo, evidentemente, de outros dados que sejam colhidos, devo esclarecer que:

- a) a designação se efetuou por decreto do Prefeito, como se vê na página do *Diário Oficial*, anexa;
- b) a competência do Prefeito para baixar o ato é fundada na Lei número 3.751, de 13 de abril de 1960 (arts. 20, VII, e 47) e nos Estatutos da Fundação (art. 8.º);
- c) a Fundação é pessoa jurídica de direito privado e tem entre seus órgãos de administração o Conselho Diretor cujos membros exercem mandato de três anos, permitida uma recondução, conforme preceituam os respectivos Estatutos (arts. 1º, 7º e 9º) (*Diário Oficial* de 4 de agosto de 1961, anexo);
- d) segundo o art. 26 dos Estatutos, é prevista uma "remuneração" para os membros do Conselho Diretor, fixada "anualmente" pelo Prefeito, e essa remuneração corresponde a uma "ajuda de custo" por sessão a que comparecerem, segundo se vê de decreto baixado (*Diário Oficial* de 8 de novembro de 1961, anexo);
- e) de conformidade com os Estatutos, o Conselho "reunir-se-á ordinariamente uma vez por quinzena (artigo 11) e extraordinariamente sempre que for convocado pelo Presidente ou pela maioria de seus membros" (parágrafo único);
- f) as atribuições de órgão deliberativo e fiscalizador do Conselho estão especificadas no art. 10, e as de seu Presidente, no art. 15 dos Estatutos mencionados;
- g) na forma do art. 29 dos Estatutos, "em caso de extinção, todos os bens da Fundação reverterão à Prefeitura do Distrito Federal".

3 — É a consulta que faço, para evitar qualquer dúvida sobre se posso aquiescer à honrosa designação. Brasília, em 26 de agosto de 1964. — *Josaphat Marinho.*"

Foi o seguinte o parecer do Senhor Senador Jefferson de Aguiar, Relator na Comissão de Constituição e Justiça:

PARECER N.º 1.034, DE 1964 (*)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre a Indicação número 3, de 1964, do Sr. Senador Josaphat Marinho, solicitando seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, sobre a legitimidade da aceitação de sua designação para integrar, como membro efetivo, o Conselho Diretor da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar

O ilustre Senador Josaphat Marinho foi nomeado pelo Sr. Prefeito de Brasília para integrar o Conselho Diretor da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, com apoio na Lei n.º 3.751, de 13 de abril de 1960 (artigos 20, VII, e 47), e nos Estatutos da Fundação (art. 8.º), em decreto de 10 de agosto deste ano, devidamente publicado no *Diário Oficial* de 12 do mesmo mês, *ut* fls. 7.103.

Na forma regimental, em consequência, S. Ex.ª suscitou a Indicação n.º 3, de 1964, na qual solicita "o pronunciamento do Plenário, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça, sobre a legitimidade da aceitação do encargo", em face do disposto nos artigos 48 e 49 da Constituição da República e no art. 4.º da Emenda Constitucional n.º 3.

A Constituição, na espécie, proíbe aos parlamentares, desde a expedição do diploma, aceitar ou exercer comissão ou emprêgo remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público (art. 48, I, b), e, igualmente, desde a posse, ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada, ou, ainda, ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum* (art. 48, II, letras a e b).

O preceito sobre que versa a matéria cogita da incompatibilidade de funções, eis que "os membros do Congresso, por motivo de ordem pública e moralidade

social, estão impedidos de celebrar contratos, exercer funções em comissões, que possam pôr em dúvida a sua independência, ou tornar suspeitos os proventos, favores ou vantagens recebidos" (Eduardo Spínola, *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, vol. I, pág. 306).

As incompatibilidades, que estão previstas na Constituição — *striti juris* — nos arts. 48, 185 e 197, não se confundem com a incapacidade política passiva, conforme é assinalado por *Pontes de Miranda* (Comentários à Constituição de 1946, vol. II, página n.º 39).

Com a costumeira e brilhante lição, *Carlos Maximiliano* ensina, apoiando-se em *Tucker, Brunialti, Mason e Vedía*:

"A incompatibilidade, adotada nos países de governo parlamentar, ainda mais se impõe sob o regime presidencial.

É um daqueles freios e contrapesos que caracterizam o sistema vigente. Corolário da doutrina de Montesquieu, não permite que se acumulem funções de dois dentre os três poderes constitucionais. Tira ao Executivo um instrumento de predomínio, impedindo de acenar a legisladores ativos com as honras e investiduras rendosas, e excluindo das deliberações do Congresso a influência oficial daqueles que dependem diretamente do Chefe de Estado. Arranca aos poderes uma arma de corrupção, outorga ao parlamento mais um penhor de independência, assegura ao aparelho parlamentar uma garantia de divisão de trabalho." (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, vol. II, página número 70.)

O art. 49 prevê as hipóteses de compatibilidade de funções, com licença da Câmara, inclusive de participação, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais.

A Emenda Constitucional n.º 3, de 8 de julho de 1961, ampliou a outorga permissiva do art. 49 da Constituição (art. 4.º), permitindo a investidura de parlamentar no exercício do cargo de Prefeito do Distrito Federal.

(*) D. C. N. — S. II — 19-9-64 — págs. 3311/12.

Vê-se, à sociedade, que, *in casu*, os impedimentos não se aplicam à participação do parlamentar no Conselho Diretor da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal. Nem é de se cogitar da permissão prévia preconizada no art. 49, com a extensão da Emenda Constitucional n.º 3, cuja impertinência é manifesta. Deve ser enfatizado que não se trata de matéria exemplificativa, mas de conceitos restritivos e taxativos, sem possibilidade de ampliação analógica ou de qualquer outra natureza.

No particular — como diria com propriedade o eminente requerente —, o assunto não se compadece com contro-*vérsia* legítima, porque a Constituição se refere a pessoas jurídicas de direito público, nelas se integrando as autarquias, para os efeitos previstos, de incompatibilidade de funções, proibida e punida, isto é, se refere àqueles órgãos que compõem os outros Poderes da República, em cargos públicos, da órbita do Executivo, com a possibilidade de submissão do parlamentar às ingerências dominantes doutro Poder.

Trata-se de uma Fundação, na hipótese em exame, cujo Conselho Diretor é órgão de Administração da Fundação, com competência específica e mandato certo (Estatutos, arts. 7.º, 9.º e 10).

As Fundações são pessoas jurídicas de direito privado (Código Civil, artigo 16, I), com registro próprio e organização adequada (Cód. Civ., artigos 16, § 1.º, 18 e 19), com fins não econômicos, mas ideais — sociais, culturais ou morais (v. *Clovis Bevilacqua*, vol. I, págs. 212-14; *Carvalho Santos*, Cód. Civ. Interpretado, vol. I, pág. 371; *Lyon Caen et Renault*, *Traité de droit commercial*, vol. II — 1.ª parte, I, c).

Fundação — define *Pedro Nunes*, in *Dicionário de Tecnologia Jurídica* — é instituição autônoma, criada por liberalidade privada ou pelo Estado, com personalidade jurídica e patrimônio próprio especificado, e fim beneficente, ou de interesse ou utilidade pública ou particular, administrada segundo as determinações de seus fundadores: asilo, hospital, estabelecimento de ensino etc. (pág. 345).

Foundation — define *Webster*, in *New World Dictionary of the American*

Language — the establishment of an institution with provision for its upkeep; a fund or endowment to maintain a hospital, school, charity etc; an institution maintained by an endowment (pág. 572).

Oscar Saratva critica a criação de fundações com a participação do Estado, classificando-as de delegações administrativas ou de meios de evasão da direção ou de controle rígido da máquina estatal, mas reconhece que a tarefa multiforme do Estado jamais se cingirá aos padrões clássicos, daí resultando novas formas, buscando sempre atender ao campo cada vez mais dilatado de suas atividades (Novas Formas de Delegação Administrativa do Estado, in *Revista Forense*, vol. C., págs. 234 e 235).

A natureza da entidade e os fins a que colima demonstram que o Senador pode aceitar o encargo, como forma de colaboração louvável, integrando-se na Fundação com a sua experiência e a sua dinâmica e proveitosa atividade em prol da sociedade, a cujos anseios sempre atender precipuamente, no exercício do mandato ou na desincumbência da missão que lhe foi atribuída.

Se a Lei Maior não veda expressamente a participação, e, ao contrário, restringe expressamente os casos de incompatibilidade de funções, não há como se lhe dar elástico, incompatível até com a precipua missão do encargo, de assistência social, no caso.

Assim, a Comissão de Constituição e Justiça opina pela impertinência e conseqüente inaplicabilidade do artigo 48 da Constituição Federal ao caso da indicação em exame, podendo o Sr. Senador Josaphat Marinho exercer as funções para a qual foi nomeado por decreto do Sr. Prefeito do Distrito Federal — no Conselho Diretor da Fundação do Serviço Social do Distrito Federal, por período certo e com as atribuições previstas nos Estatutos.

Sala das Comissões, em 17 de setembro de 1964. — *Afonso Arinos*, Presidente — *Jefferson de Aguiar*, Relator — *Daniel Krieger* — *Aloysio de Carvalho* — *Menezes Pimentel* — *Edmundo Levi*."

O NEGRO E OS DIREITOS CIVIS NOS ESTADOS UNIDOS

Rogério Costa Rodrigues
Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa

"Saudemos hoje a oportunidade histórica que permitirá aos negros com tal vigor gritar o grande grito negro, que os alicerces do mundo sejam abalados."

Com essas palavras Jean-Paul Sartre encerra o estudo sobre o negro em sua obra "Reflexões sobre o Racismo".

O pensamento de Sartre não tem, possivelmente, para nós, brasileiros, que através dos tempos viemos naturalmente caminhando para consolidação dos princípios da integração racial, o sentido dramático e até mesmo desesperado que outros povos lhe poderão atribuir. Num país onde as lutas pela liberdade do escravo negro foram promovidas e defendidas em saraus intelectuais, muitas vezes até mesmo pelos próprios filhos do senhor de engenho, onde o sentimento humano trouxe à Casa Grande o carinho e a consideração que efetivamente eliminaram a senzala; num país onde é sempre crescente o índice de miscigenação e no qual homens de cor elevam-se constantemente perante a opinião pública em todos os campos profissionais, é natural que causem certa perplexidade as manchetes sobre as degradantes ocorrências que se vêm repetindo em Little Rock e em numerosos pontos do território norte-americano. Em solo

brasileiro, brancos e negros coexistem, pacificamente, nas ruas, nos colégios, nas fábricas, nos hotéis e nas casas de diversão, constituindo a discriminação que ainda possa existir, uma questão de fôro íntimo, que jamais transparece no campo objetivo das relações cotidianas. Na verdade, as duas origens não mais entraram em conflito, de conseqüências relevantes, desde o século XVII, quando colonialistas holandeses e portugueses lançaram armas sobre os quilombos de Palmares, fato que não se originou propriamente de uma problemática composição étnica, mas de um condicionamento de natureza econômica. Através da História do Brasil deparamos com uma quase constante planificação harmoniosa de séres humanos. Inexistem páginas sobre ódio racial.

Pouco mais de três séculos distancia a República de Palmares dos acontecimentos de Little Rock, cidade que caminha no mesmo continente americano apenas três fusos após a hora de Brasília. Não pretendemos desenvolver um paralelismo entre as duas formações, entre os dois sentimentos, as duas culturas, mas procurar interpretar a expectativa brasileira em relação à solução norte-americana de um problema profundo, cujos elementos constitutivos tão de imediato nos levam a uma quase mecânica comparação de processos.

Como definir o pensamento brasileiro em face à segregação dos Estados Unidos? Preferimos deixar que falem os que lá viveram, sentindo e meditando com disposição fria e descomprometida. Parecemos fiéis intérpretes do nosso pensamento a análise e o depoimento que Alceu Amoroso Lima presta sobre a matéria em seu relato no estudo "A Realidade Americana":

"Há dois problemas raciais nos Estados Unidos: o da imigração branca até agora, e o da primitiva imigração africana.

"O primeiro é o que forma a base da unidade da raça branca, formada de uma grande variedade de troncos, na base da primazia absoluta do anglo-saxônico. As raças de origem formam, por vezes, populações especializadas, que não chegam a formar quistos raciais, onde alemães, irlandeses, italianos, franceses e até portugueses formam centros de civilização com certas vagas e próprias idiossincrasias. Há, mesmo, repercussões políticas atuais do fenômeno imigratório, pois foram os imigrantes pobres que elegeram Roosevelt e esses mesmos imigrantes, já

enriquecidos, que acabaram com a "era rooseveltiana", elegendo Eisenhower contra Stevenson.

"Mas o grande problema racial dos Estados Unidos ainda é o da Mason Line, que hoje é apenas um mito passado, pois a população *colored* se estendeu por todo o país. E é um problema que ainda está longe de ser resolvido, se acaso o for algum dia. Pois a miscigenação é tão pequena, entre brancos e pretos, que estes últimos constituem uma massa crescente e isolada da população, de mais de treze milhões de pessoas, cujo nível de vida cresce, continuamente, embora ainda prês, sobretudo, às ocupações manuais. Visitei grandes Universidades negras, no Sul ou no Centro, de onde saem levas crescentes de negros pertencentes às profissões intelectuais, mas a percentagem ainda é proporcionalmente pequena, em relação à população branca. E o preconceito racial é persistente, sobretudo nas classes inferiores ou médias. Uma professora da *high school*, onde estava um dos meus filhos, em Washington — cidade fronteira da linha racial —, depois de fazer preleção contra a discriminação racial, perguntou aos seus 34 alunos e alunas o que pensavam da separação entre as duas raças. Só uma menina e o meu filho responderam negativamente. Todos os mais eram discriminacionistas, porque seus pais o eram e foram educados nesse ambiente.

"É certo que a violência do choque tem diminuído. Provam-no as estatísticas — pois, na Flórida, e creio mesmo que em todo o Sul, o ano passado, pela primeira vez, não houve um só linchamento. E afirmam-no aqueles mesmos brancos e negros de Universidades negras, do Sul, com quem conversei sobre o problema. Mas a separação ainda é persistente e odiosa. E o ódio latente é, por vêzes, patente e de vez em quando explode em arruaças graves como as de Cícero, subúrbio de Chicago, há dois anos (1). Só o tempo resolverá o problema, na medida em que possa ser resolvido. Por ora, o que há é uma elevação contínua no nível social dos negros, através, sobretudo, de suas Universidades; uma consciência generalizada entre as autoridades e os chefes de todos os partidos e na

imprensa em geral, do absurdo do fenómeno, e uma legislação paulatinamente melhor. Mas no Sul, sobretudo, os preconceitos persistem como se a Guerra de Secessão fôsse de ontem, pois as feridas continuam abertas, e se todo americano é tenaz, o sulista é teimoso, o que é uma forma incurável de tenacidade...

"Os negros, enquanto isso, vão penetrando cada dia mais em recintos outrora fechados, como sucedeu, durante minha estada, com os médicos negros de Washington, com estudantes negros em Universidades brancas da Geórgia e da Califórnia, e com os oficiais da Marinha. Mas não nos orgulhemos demais de nossa superioridade na solução de problemas idênticos, pois se temos menos discriminações sociais, temos muito mais discriminações econômicas e culturais, entre brancos e negros, em nosso País. E mesmo quanto às discriminações sociais, que nos digam se há negros em nosso Corpo Diplomático, em certos colégios privados, em nossa Marinha de Guerra, e mesmo nos mais altos postos das outras Forças Armadas. Mas, uma das surpresas de quem chega aos Estados Unidos é, precisamente, o número considerável de negros que encontramos ombreado com os brancos no vestuário, sinal relativo de nível de vida, mas ainda separados em escolas próprias e, no Sul, até bebedouros isolados, nas fábricas. Na fábrica alinhadíssima dos cigarros *Chesterfield*, em Durham, é um choque ver a água com letreiros separados para *white* e para *colored*! E em New Orleans, quando minha mulher e eu nos sentamos em um bonde, o condutor nos convidou a mudar, pois aqueles bancos eram reservados para a outra raça... E quando, em Washington, recusei sentar-me em um lugar vazio, apesar dos sinais de uma provável *daughter of the revolution*, deixando sentar uma senhora de côr, a outra levantou-se e desceu do ônibus... Mas não são freqüentes os gestos como êsse e fartei-me de ver, nos bondes de Washington, mas não nos de Atlanta ou Augusta, New Orleans ou Houston, brancos americanos ao lado de pretos. O drama da linha de côr, entretanto, ainda é e será, por muito tempo, uma ferida aberta no flanco dessa civilização. Mas, de qualquer forma, a ascensão do nível de vida e a consciência das elites responsáveis

vai compensando o jôgo do egoísmo do *Cotton belt* e o péso tremendo dos preconceitos hereditários e históricos.”

“O que se sente quando se é submetido a medidas discriminatórias baseadas simplesmente na côr de nossa pele, uma coisa que não depende de nossa vontade?”

Preocupado com tal sentimento, o escritor norte-americano John Howard Griffin mergulhou no fundo do problema, vivendo as impressionantes experiências descritas em *Black Like Me* (2). Em certo trecho, escreve Griffin:

“A palavra *negro* retomou as ressonâncias do sino e repercutiu-se no meu cérebro, uma vez, e outra vez, e ainda outra:

Eh, negro, não podes entrar aí!...

Eh, negro, não podes beber aí!...

Eh! Não servimos negros!!!...”

E mais adiante:

“Depois de uma semana de repetidas e cansativas recusas de trabalho, a novidade da situação tinha desaparecido. A minha primeira vaga impressionante, favorável, de que as coisas não eram tão más como eu tinha pensado que seriam, era consequência da cortesia dos brancos para com os negros em New Orleans. Mas, aquilo era superficial. Tôdas as cortesias do mundo não compensam a descortesia única e maciça — de que o Negro é tratado não como um cidadão de segunda classe, mas, como uma criatura de décima categoria. A sua vida, no dia-a-dia, recorda-lhe essa inferior condição. Ele não adquire calo contra essas coisas — as delicadas recusas quando procura um emprego melhor; ouvir que se referem a êle como o negraço, o preta-lhão; ter de passar em frente de lugares onde há facilidades de gabinetes sanitários, ou facilidades de comida, disponíveis, e todavia ter de continuar em busca de um lugar que lhe esteja especialmente destinado. Cada uma dessas coisas que lhe lembram a sua condição é como uma pancada num lugar já magoado, como uma ferida que se torna mais profunda. Não me refiro aqui, apenas, às minhas reações pessoais. Vi isto acontecer a outros, vi as reações dêles.

“A única tábua de salvação para o Negro, que o livra do total desespero, é a sua crença, a velha crença dos seus antepassados, em que essas coisas não são dirigidas contra êle, pessoal-

mente, mas contra a sua raça, contra a côr de sua pele. A mãe ou uma tia, ou um professor, há muito o preparou cuidadosamente, explicando-lhe que êle, como indivíduo, pode viver com dignidade, embora como negro não possa: “Êles não fazem isso por tu seres Johnny, ou Francis, ou Peter — nem sequer te conhecem. O que fazem é contra a tua pele negra.”

“Mas quando suporta as recusas, ainda mesmo quando as recusas são impessoais, tais como a necessidade de reter a urina até encontrar um lugar indicado para negros, êle não pode raciocinar. Sente essas coisas pessoalmente, e elas ferem-no. Isso dá-lhe uma perspectiva do homem branco, que o Branco nunca pode compreender; porque se o Negro faz apenas parte de uma multidão, o Branco é sempre um indivíduo e nega sinceramente que êle, como indivíduo, *seja assim*, visto que por seu lado tentou sempre ser leal e bondoso para com o Negro. Homens assim ofendem-se ao ver que os negros suspeitam dêles, e nunca pensam que o Negro não pode compreender como — se, como indivíduos, os brancos são decentes e *bons* para os homens de côr — êsses mesmos brancos, como grupo, podem arranjar a vida de maneira a destruir o sentido de valor pessoal do Negro, a degradá-lo da dignidade humana, a aniquilar as fibras do seu ser.

“A existência torna-se, assim, um esforço demolidor, guiado pela fome e pela desesperada necessidade de desviar a atenção da miséria para o prazer, de se perder a si próprio no sexo, na bebida ou nas drogas, ou na gula, ou na incoerência da falsidade; e, em alguns casos, nos prazeres mais altos da música, da arte, da literatura, embora êsses, habitualmente, em vez de atenuarem as suas possibilidades de percepção da verdade, as tornem mais profundas e por isso mesmo insupportáveis; êles presentem um mundo são, onde há ordem, um mundo disciplinado para a felicidade, e o contraste entre êsse mundo e o seu aumenta a angústia da sua situação.”

Em 19 de junho de 1963, levado pelos mais profundos sentimentos humanos e pela perfeita compreensão da complexidade e do perigo dos problemas raciais do país, o Presidente John F. Kennedy enviou a seguinte Mensagem ao Congresso

Norte-Americano (3), solicitando uma reformulação nos Direitos Civis:

"Ao Congresso dos Estados Unidos: Na semana passada, dirigi ao povo norte-americano um apêlo à sua consciência, um pedido de colaboração na crescente crise moral que se observa nas relações entre as raças, nos Estados Unidos. Fiz uma advertência sobre a *onda de descontentamento que ameaça a segurança pública*, em muitas partes do país. Salientei que os acontecimentos em Birmingham e outras localidades impulsionaram de tal forma o clamor pela igualdade que nenhuma cidade, Estado ou Poder Legislativo poderá, sem imprudência, deixar de prestar-lhe atenção. Disse eu também que *é tempo de agir, no Congresso, nos Legislativos estaduais e municipais e, sobretudo, na vida cotidiana de todos nós*.

"Nos dias que se seguiram confirmaram-se trágicamente as previsões de que aumentariam os atos de violência. As *chamas da frustração e da discórdia* ardem mais do que nunca.

"Ao mesmo tempo, vem sendo tranquilizadora a reação do povo norte-americano a esse apêlo, aos seus princípios e obrigações. Em muitos locais tem sido marcante, embora sem uniformidade, o progresso no setor privado: no comércio, nos sindicatos e em outras organizações. Muitas portas de há muito fechadas aos negros, no Norte e no Sul, já se abriram. Surgiram, por toda parte, nos municípios, comissões birraciais, sob patrocínio público e particular. Os prefeitos de nossas maiores cidades, a quem eu me havia dirigido anteriormente, comprometeram-se a tomar novas providências. Mas a persistência de desigualdades e tensões torna patente que o Governo Federal precisa assumir a liderança, oferecendo à Nação, não somente uma norma, mas também uma solução. Em resumo: chegou a época em que cumpre ao Congresso dos Estados Unidos aliar-se ao Executivo e ao Judiciário no esforço de tornar bem claro, a todos, que o conceito de raça é inaceitável na vida e na legislação norte-americanas.

"A 28 de fevereiro, enviei ao Congresso uma Mensagem solicitando que fossem promulgados, ainda este ano, três importantes dispositivos legais, destinados à proteção dos direitos civis:

1 — *Eleições*. Leis que assegurem a todos o exercício de um direito fun-

damental, o de votar livremente em qualquer eleição nos Estados Unidos, permitindo a nomeação de árbitros federais, em caráter provisório, enquanto durarem quaisquer processos judiciais em torno do direito ao voto em regiões onde seja provada a necessidade de tal arbitragem; dando tratamento preferencial e imprimindo a máxima rapidez ao andamento de tais processos nos tribunais federais; proibindo, nas eleições federais, a aplicação de provas e padrões diferentes a diferentes cidadãos desejosos de inscrever-se para votar, e estabelecendo que, em processos civis ligados a essas eleições, se presume ser alfabetizado qualquer cidadão que tenha concluído o curso *primário*. *Armados de plenos direitos*, como eleitores, sem distinção, nossos cidadãos negros poderão contribuir para a conquista de outros direitos por vias políticas, às quais lhes é negado o acesso, atualmente, em muitas regiões.

2 — *Comissão de Direitos Civis*. Dispositivos legais destinados a prolongar e ampliar a autoridade da Comissão de Direitos Civis, permitindo-lhe servir como órgão centralizador, de âmbito nacional, incumbido de oferecer informações, orientação e assistência técnica a qualquer entidade, pública ou particular, que as solicitar.

3 — *Medidas Contra a Discriminação nas Escolas*. Dispositivos legais que permitam ao Governo Federal proporcionar assistência técnica e financeira aos distritos escolares em vias de eliminar a distinção racial, em obediência à Constituição.

"Outras medidas apresentadas ao Congresso têm, também, recebido apoio deste Governo, inclusive aquelas que se destinam a garantir oportunidades de trabalho para todos, sem distinção.

"Embora tais recomendações tivessem sido levadas ao Congresso, já há algum tempo, nem a Câmara nem o Senado tiveram ainda a oportunidade de votar a respeito dessas medidas essenciais. Entretanto, a campanha do negro, pela justiça, não parou — e conforme se verifica, não há de parar, enquanto não se firmar a plena igualdade. O crescente e compreensível descontentamento dos cidadãos negros com o atual ritmo do progresso rumo à igualdade racial, e sua crescente determinação de garantir, para si mes-

mos, a igualdade de oportunidade e tratamento, à qual têm indiscutível direito, vêm acentuando o que já deveria estar claro: a necessidade de vir o Congresso a promulgar, ainda este ano, não só as medidas já propostas, como, também, outras que permitam remediar legalmente a privação de certos direitos individuais.

“O venerável código da equidade das leis determina: “para cada mal, um remédio”. Em muitas comunidades, em várias partes do país, porém, males são infligidos aos cidadãos negros, males esses para os quais nenhum remédio eficaz é, clara ou prontamente, encontrado na lei. As leis estaduais e municipais podem até, afirmativamente, procurar negar os direitos aos quais esses cidadãos fazem jus — e isto pode resultar apenas em prejuízo no respeito à lei e no incentivo à sua transgressão.

“Sob a continuada ausência de ação do Congresso, muitas autoridades estaduais e municipais, bem como homens de negócio, manter-se-ão resistentes em conceder esses direitos a todos os cidadãos. Algumas câortes municipais e negociantes locais podem muito bem aventar a circunstância da incerteza da lei, enquanto eles mesmos, que reconhecem a justiça das reivindicações dos negros (e acredito que eles constituam a grande maioria de negociantes do Norte e do Sul), mostrar-se-ão receosos de dar o primeiro passo, face à pressão oficial, à dos fregueses, à dos empregados ou à de seus concorrentes.

“Aos negros, conseqüentemente, não restará outra alternativa senão prosseguirem na luta por esses direitos, através de uma ação direta organizada, com todo o potencial de suas conseqüências explosivas, conforme temos visto em Birmingham, Filadélfia, Jackson, Boston, Cambridge, Maryland, e em várias outras regiões do país.

“Em suma, o resultado da persistente inércia legislativa federal será uma contínua, senão crescente contenda racial, levando a liderança de ambos os lados a passar das mãos de homens razoáveis e responsáveis para as de propagadores do ódio e da violência, pondo em perigo a tranqüilidade doméstica, retardando o progresso econômico e social de nosso país e enfraquecendo o respeito com que somos olhados pelo resto do mundo.

“Nenhum norte-americano, estou certo, optaria por este curso de tensão, desordem e divisão — e a grande maioria de nossos cidadãos simplesmente não pode aceitá-lo.

“Por essas razões proponho que o Congresso permaneça em sessão, este ano, até que haja estabelecido — sob a forma de uma única lei — as mais responsáveis, razoáveis e urgentemente necessárias soluções para este problema, soluções que deveriam ser acatadas por todos os homens de bom senso. Esta lei tornar-se-ia conhecida como “Lei de Direitos Civis de 1963” e incluiria — além dos supramencionados dispositivos sobre direitos de voto e a Comissão de Direitos Civis — deliberações adicionais em questões de acomodações públicas, emprégo, programas assistidos pelo Governo Federal, serviços de relações da comunidade e educação, sendo que essa última deveria incluir minha recomendação prévia sobre o assunto.

“Por outro lado, estou solicitando certas emendas legislativas e orçamentárias, destinadas à melhoria do treinamento das especializações e das oportunidades econômicas para os economicamente desprovidos ou descontentes, sejam eles negros ou brancos. Certas ações do Executivo estão sendo reexaminadas neste setor, mas a ação do Legislativo torna-se imperativa.

“I — *Igualdade de Acomodações nos Lugares Públicos* — Os acontecimentos das últimas semanas vieram novamente denunciar quão profundamente nossos cidadãos negros se ressentem da injustiça de lhes ser arbitrariamente negado o acesso, em igualdade de condições, àqueles lugares públicos que estão, afinal de contas, abertos a todos, indistintamente. Isto é um insulto diário que não tem cabimento em um país orgulhoso de sua herança — o legado da mescla de raça, da igualdade de direitos, de uma só nação e de um só povo. A ninguém foi obstado, por causa de sua raça, de combater, ou de morrer pela América, não há indicações de *brancos* ou *negros* nas trincheiras e nas sepulturas dos campos de batalha. Certamente, em 1963, cem anos após a emancipação, não deveria ser necessário a um cidadão norte-americano manifestar-se publicamente pela oportunidade de hospedar-se em qualquer hotel, comer em qualquer restaurante, comprar em qualquer loja, ir a qualquer cinema

nas mesmas condições de qualquer semelhante. Conforme declarei em minha Mensagem ao Congresso, de 28 de fevereiro, "nenhuma ação é mais contrária ao espírito de nossa democracia e à Constituição — ou mais carente de justiça em relação ao cidadão negro que busca apenas a igualdade de tratamento —, do que o afastamento desse cidadão dos restaurantes, hotéis, teatros, parques recreativos e outros lugares públicos."

"O Governo dos Estados Unidos tem agido nos tribunais e por outros meios para proteger aqueles que realizam demonstrações pacíficas destinadas a obter acesso a essas instalações públicas, e tem agido no sentido de acabar com a discriminação nos terminais ferroviários, rodoviários e aéreos, de franquear a todos, indistintamente, restaurantes e outras instalações públicas, em todos os edifícios arrendados ou de propriedade do Governo Federal, e de assegurar absoluta igualdade de acesso a todos os parques, florestas e outras áreas de recreação de propriedade federal. Quando a ação incontrolada da multidão ameaçou diretamente a utilização indiscriminada dos meios de transporte, em maio de 1961, foram empregados agentes federais para restaurar a ordem e evitar possíveis danos a pessoas e propriedades. A crescente preocupação de âmbito nacional por este problema, contudo, torna bem claro que se necessita, no momento, de nova ação federal para assegurar o direito de todos os cidadãos de desfrutar plenamente tôdas as instalações abertas ao público em geral.

"Tais dispositivos legais são perfeitamente constitucionais e estão de pleno acôrdo com nossos conceitos de direitos humanos e do direito de propriedade. O argumento de que essas medidas constituem interferência inconstitucional com os direitos de propriedade tem sido consistentemente rejeitado pelos tribunais em defesa de leis sobre zoneamento, dissídios coletivos, salários-mínimos, contróle de fumaça e inúmeras outras medidas destinadas a garantir que o uso da propriedade privada seja conformado ao interesse público. Embora as situações jurídicas não sejam paralelas, é interessante notar que Abraham Lincoln, ao fazer a Proclamação da Emancipação, há cem anos, foi também acusado de estar violando os direitos de propriedade dos donos de escravos. Na realidade, há

um velho ditado que diz que "a propriedade tem seus deveres bem como seus direitos" e nenhum proprietário que sustente essas premissas a propósito de servir com lucro o público norte-americano poderá alegar qualquer direito inerente de excluir uma parte desse público por motivos de raça ou cor. Assim como a lei exige transportes comuns para servir igualmente todos os que desejam seus serviços, assim também poderá exigir instalações para acomodar igualmente todos os segmentos do público em geral. Tanto os direitos humanos como os direitos de propriedade são alicerces de nossa sociedade — e ambos florescerão como resultado dessas medidas.

"Numa sociedade que evolui em termos crescentes de modalidades, e numa economia que se torna cada vez mais interdependente, os estabelecimentos comerciais que servem ao público, como hotéis, restaurantes, teatros, lojas etc., servem não só aos membros de suas comunidades imediatas, mas também a visitantes de outros Estados e do exterior. Seus produtos provêm de tôda a Nação. Esta participação no fluxo do comércio interestadual tem proporcionado a estes estabelecimentos comerciais maior prosperidade e maior responsabilidade no estender acesso e serviços iguais a todos os cidadãos.

"Cêrca de 30 Estados, o Distrito de Columbia e numerosas cidades — cobrindo aproximadamente duas têrças partes do país e bem mais do que dois terços de sua população —, já promulgaram leis de eficiência variável contra a discriminação em locais públicos, muitas delas em resposta a recomendações feitas em 1947 pela Comissão de Direitos Cívís, criada pelo Presidente Truman. Entretanto, ao mesmo tempo em que seus esforços indicam que tais leis não são extraordinárias nessa região, o fracasso de mais Estados em tomar atitudes eficazes torna evidente que se faz necessária uma lei de âmbito federal. As soluções estaduais e municipais foram tentadas. Tentou-se também a solução voluntária. Mas essas tentativas são insuficientes para impedir que o livre fluxo de comércio seja arbitrário e eficientemente restringido e deturpado pela discriminação em tais estabelecimentos.

"O Governo Federal tem, de forma clara, tanto o poder quanto a obri-

gação de eliminar estas práticas discriminatórias; Primeiro, porque afetam adversamente a economia nacional e a circulação do comércio interestadual, e, segundo, porque o Congresso tem sido especificamente investido, sob a Décima-Quarta Emenda, do poder de estabelecer legislação que impeça as leis estaduais de permitir ou sancionar proteção ou tratamento desigual a qualquer dos seus cidadãos. "Têm havido crescentes demonstrações públicas de ressentimentos dirigidas contra este tipo de discriminação — demonstrações que comumente produzem tensão e violência. Somente o Governo Federal, e isto é claro, pode tornar estas demonstrações desnecessárias provendo a mediação pacífica para os agravantes que as provocam.

"Por estas razões, proponho hoje, como parte da Lei de Direitos Civis de 1963, uma provisão de garantias a todos os cidadãos, de igual acesso aos serviços e facilidades dos hotéis, restaurantes, locais de recreio e estabelecimentos comerciais.

"Parece-me um direito elementar. Negá-lo é uma arbitrariedade indigna a que nenhum americano, em 1963, deve se submeter. A proposta deverá dar à pessoa ofendida o direito de obter uma ordem judicial contra o estabelecimento ou pessoa que a ofenda. Ao receber um processo de caso suficientemente importante para levá-lo à conclusão de que deveria ser aplicada a lei, o Procurador-Geral — se achar que a parte ofendida não está apta a providenciar o processo por si própria, por falta de recursos financeiros ou representação efetiva, ou por medo de prejuízos econômicos ou de outro tipo — deverá primeiramente referir o caso aos serviços da comunidade para um acerto voluntário, dar ao estabelecimento envolvido tempo para corrigir suas práticas, permitir às autoridades estaduais e locais acesso às suas leis (se existirem) para agir primeiramente, e, então, iniciar o processo. Em resumo, enquanto estas práticas injustas puderem ser corrigidas isoladamente, pelas localidades e pelos Estados (e a experiência recente demonstra quão efetiva e definitiva pode ser esta ação), o Governo Federal não terá ensejo de intervir.

"Mas um problema nacional explosivo não pode esperar soluções de cidade para cidade, e aqueles que abominam

em altos brados a ação federal somente a provocarão se negligenciarem ou fugirem de suas obrigações.

"Esta provisão abrirá portas em todo o país que nunca deveriam ter sido fechadas. A sua efetivação será o fim de práticas que não têm lugar em uma nação livre e unida, e portanto auxiliará a remover este problema potencialmente perigoso das ruas para as câortes de justiça.

"II — *Dessegregação de Escolas* — Em minha Mensagem de 28 de fevereiro, enquanto elogiava o progresso já alcançado para conseguir-se a dessegregação da educação em todos os níveis requeridos pela Constituição, fui compelido a salientar a morosidade do progresso no sentido da dessegregação nas escolas primárias e secundárias. A Côte Suprema, recentemente, expressou a mesma opinião. Muitas crianças negras entraram em escolas primárias segregadas ao tempo da decisão da Côte Suprema de 1954, e terão de ingressar em escolas secundárias segregadas este ano, sob pena de sofrerem uma perda que nunca será recuperada.

"No entanto, a discriminação na educação é uma causa básica de outras injustiças e privações infligidas aos nossos cidadãos negros. A falta de igual oportunidade educacional priva o indivíduo de igual oportunidade econômica, restringe sua contribuição como líder da comunidade, encoraja-o a abandonar a escola e impõe pesado desgaste aos esforços para eliminar as práticas discriminatórias em nossa vida nacional.

"As Câortes Federais, segundo a decisão de 1954 da Côte Suprema dos Estados Unidos, têm demonstrado tanto competência quanto coragem, em orientar a dessegregação das escolas em níveis locais. É apropriado manter esta responsabilidade principalmente na área judicial. Mas é injusto e irrealístico esperar que o desgaste de iniciar-se tais casos seja somente da responsabilidade de litigantes privados. Muito comumente as pessoas que possuem motivos para iniciar tais processos em favor de seus filhos não dispõem de recursos econômicos para instituir e manter tais casos ou a capacidade de suportar ameaças físicas e econômicas, que algumas vezes caem sobre os que instituem o processo. Da mesma forma, é verdade que existem estudantes desejosos de ingressar em universidades de sua escolha, mas que

não possuem meios para assumir as responsabilidades do litígio.

“Estas dificuldades figuram entre as principais razões do atraso em levar a cabo a decisão de 1954: e este atraso não pode ser justificado aos que têm sido atingidos em seus direitos. Direitos tais, conforme recentemente a Corte Suprema definiu, que são “direitos presentes. Não são meras esperanças de uma satisfação futura ou de uma promessa formal constitucional. As garantias básicas de nossa Constituição são confirmações para serem aplicadas agora...”

“Para que as decisões da Corte Suprema contra a segregação nas escolas e colégios sejam observadas mais disciplinada e firmemente, recomendo que o Congresso afirme sua específica autoridade constitucional para implementar a Décima-Quarta Emenda, incluindo na Lei de Direitos Cívicos de 1963 um novo título dispondo sobre o seguinte:

“(a) O Procurador-Geral fica autorizado a iniciar ações judiciais adequadas nos tribunais do Distrito Federal contra as juntas de escolas públicas municipais ou de instituições de ensino superior — ou de intervir nos casos já existentes —, sempre que

“1 — Houver recebido queixa escrita de estudantes ou de pais de estudantes aos quais esteja sendo negada igual proteção das leis por uma escola ou colégio públicos segregados;

“2 — Houver constatado que tais pessoas são incapazes de iniciar processos ou, por outro lado, conseguir que os mesmos sejam iniciados e tenham prosseguimento por falta de meios financeiros ou de representação legal, efetiva, ou, ainda, por temor de prejuízos econômicos ou de outras naturezas; e

“3 — Houver constatado que a sua decisão de iniciar uma ação judicial ou intervir num processo em curso contribua para promover o progresso ordenado das medidas antidiscriminatórias, no setor da instrução pública. Para este fim, o Procurador-Geral estabelecerá critérios para determinar a prioridade e a relativa necessidade de providências federais nos distritos de onde procedem as queixas.

“(b) Segundo recomendação prévia, seria dada ajuda técnica e financeira

aos distritos escolares em todas as partes do país que, voluntariamente ou em consequência de litígio, se acharem enfrentando os problemas educacionais provenientes das medidas contra a segregação ou do desequilíbrio racial, mas que precisem de orientação, da ajuda dos mais experimentados ou de assistência financeira a fim de treinar seu pessoal para essa mudança, resolver novas dificuldades e completar o trabalho satisfatoriamente (inclusive no que toca aos empréstimos para ajuda a um distrito escolar de onde os recursos estaduais ou locais tenham sido retirados ou suspensos por causa das medidas antidiscriminatórias).

“Os estabelecimentos escolares públicos já funcionando sem discriminação racial não serão afetados, naturalmente, por este estatuto. As medidas tomadas no plano local tornam desnecessária a ação federal. Muitas juntas escolares resolveram abolir a segregação pacífica nos anos recentes. E conquanto esta lei não abranja os colégios e escolas particulares, eu os concito, com o maior empenho, a que se mostrem à altura de suas responsabilidades, desconhecendo qualquer barreira de raça ou de cor — pois não há lugar para essas barreiras em qualquer instituição, muito menos em uma que se dedique à verdade e à melhoria de toda a humanidade.”

“III — *Pleno Emprego em Condições Justas* — O desemprego afeta, de modo particularmente cruel, os grupos minoritários. A taxa de desemprego de trabalhadores de cor é mais do que o dobro da força trabalhista total do país. Em várias das nossas grandes cidades, tanto no Norte como no Sul, o número de jovens negros desempregados — muitas vezes 20% ou mais — cria uma atmosfera de frustração, ressentimento e desassossêgo, que não representa bom augúrio para a Nação. Delinquência, vandalismo, conflito entre marginais, doenças, favelas e o alto custo com a manutenção do bem-estar público e a repressão ao crime, são todos problemas diretamente relacionados com o desemprego entre brancos e negros. As recentes dificuldades em matéria de trabalho, em Filadélfia, podem bem ser apenas o começo, se não houver maior disponibilidade de empregos, particularmente nas cidades mais importantes do Norte.

“As oportunidades de emprego, além disso, desempenham papel relevante pois determinam se os direitos descritos acima têm verdadeiro conteúdo. Pouco importa que um negro obtenha o direito de ser admitido em hotéis e restaurantes, se ele não tiver dinheiro consigo nem emprego.

“A melhoria da situação de desemprego entre os negros requer que se logre progresso em três pontos capitais:

“1 — Deve ser criado um maior número de empregos através de um maior crescimento econômico. O negro — muitas vezes um homem sem especialização, muitas vezes o primeiro a ser despedido e o último a ser contratado — é a vítima principal de recessões econômicas, de regiões menos favorecidas e da capacidade industrial desaproveitada. O índice de desemprego das pessoas negras não se reduzirá de maneira sensível neste país a não ser quando a demanda total de mão-de-obra seja efetivamente aumentada, e como toda a economia opera abaixo de sua capacidade, os negros são mais seriamente afetados do que outros grupos. Em contraste, a volta ao pleno emprego produz benefícios especiais ao negro. Estudos recentes revelaram que para cada queda de um décimo de por cento na percentagem de desemprego geral corresponde uma redução de dois décimos de por cento no desemprego dos negros.

“Uma pronta e substancial redução dos impostos constitui uma das chaves para lograrmos o índice pleno de emprego de que necessitamos. As promessas do programa de urbanização — que orientam a iniciativa local rumo à solução de problemas econômicos de longa data — não devem ser sufocadas pela falta de autorização suficiente ou financiamento adequado. O programa acelerado de obras públicas está, agora, ganhando impulso; as comunidades estaduais, municipais e locais devem levar adiante os projetos financiados por esse plano. Além disso, recomendamos aos Departamentos de Trabalho, Comércio, Saúde, Educação e Previdência Social que examinem como seus programas, destinados a minorar os problemas econômicos e de desemprego, podem ser ainda mais intensivamente focalizados só-

bre as regiões de mais sério e duradouro índice de desemprego, tanto entre trabalhadores brancos como entre os que não o são. Nossa preocupação com os direitos civis não pode causar qualquer desvio ou diluição de nossos esforços em prol do progresso econômico — pois sem este progresso as esperanças dos negros nunca se concretizarão.

“2 — Devem ser proporcionados melhor instrução e treinamento para se elevar o padrão de especialização. Um número perturbador de negros desempregados é constituído de analfabetos e pessoas sem especialização, refugiados da automação rural, incapazes de fazer as quatro operações ou, mesmo, ler um anúncio em que se oferece emprego. Muitos deles têm condições para trabalhar apenas em ocupações onde a tecnologia e outras modificações reduziram a necessidade de mão-de-obra — como o trabalho rural ou manual, de mineração ou construção. Muitos cursaram escolas com medidas de discriminação racial que se ressentiam tanto da falta de recursos financeiros como de um melhor corpo docente para poder formar pessoas com qualificação para preencher formulários de solicitação de empregos. E muitos que cursaram escolas sem segregação racial se ressentem da falta de incentivo, orientação ou progresso. O índice de desemprego para os adultos com menos de cinco anos de instrução é de aproximadamente 10%, o dobro do índice de desemprego que prevalece para os que completaram o curso secundário. Estudos feitos entre as pessoas que recebem pagamentos de previdência social mostram chocante e elevada proporção de pais que não chegaram a completar o curso primário.

“Embora a proporção de negros sem instrução e treinamento adequados seja muito mais elevada do que a de brancos, nenhum desses problemas se limita exclusivamente aos negros. Esta Nação se encontra a braços com uma necessidade crítica de melhoria maciça de seus esforços de educação e treinamento para todos os cidadãos. Numa era em que a tecnologia se modifica rapidamente, esses esforços faltam hoje a milhões de nossos jovens, especialmente os jovens negros em escolas com discriminação racial e em favelas su-

perpovoadas. Só os ergueremos do marasmo e da degradação social e econômica, se fortalecermos nossos programas de educação e treinamento — melhorando a qualidade de ensino; permitindo que nossas escolas possam atender ao número cada vez maior de candidatos a matrículas, e aumentando as oportunidades e os incentivos para que todos os cidadãos possam completar sua educação e continuar seu progresso ao se tornarem adultos. Já solicitei, portanto, do Congresso, e o faço novamente hoje, a elaboração de uma lei de assistência à educação de qualquer nível, desde o ensino elementar até o superior.

“Também já solicitei o estabelecimento de várias medidas que proporcionam, através de vários meios e para grupos de diversas idades e níveis educacionais, maior expansão no setor do treinamento e aprendizagem vocacional.

“Hoje, no novo e mais urgente contexto dessa Mensagem, quero renovar meu empenho no estabelecimento dessas medidas, para ampliar o âmbito de suas atividades futuras e para suplementá-las com verbas adicionais. Os quatrocentos milhões de dólares que serão requeridos, além do que foi previsto no orçamento, estarão mais do que compensados pelas várias reduções orçamentárias que já recomendei ao Congresso nos últimos quatro meses. De mais a mais, estudos mostram que a perda de um ano de renda, causada pelo desemprego, é superior ao custo total de 12 anos de educação até o nível secundário. Somando-se a isso a previdência e outras despesas sociais, é claro que se negligenciarmos na adoção dessas medidas isto nos custará muito mais do que a sua promulgação.

“Não há investimento mais compensador do que a educação, nem prejuízo maior do que uma juventude mal preparada.

“Proponho agora, especificamente:

“(a) que verbas adicionais sejam concedidas para ampliar o desenvolvimento da capacidade humana e o programa de treinamento e que a lei seja emendada não apenas para elevar o teto autorizado e para prorrogar o prazo concedido aos Estados para a dotação das

verbas respectivas, mas também (levando-se em consideração as recomendações do Comitê Presidencial de Empregos para a Juventude) para reduzir o limite de idade para bolsas de treinamento, de 19 para 16 anos, conceder verbas para alfabetização e permitir o financiamento de uma parte maior das despesas com o programa de bolsas de treinamento para jovens que já deixaram a escola, com medidas capazes de assegurar que ninguém deixe a escola para aproveitar-se desse programa;

“(b) que fundos adicionais sejam concedidos para financiar a presente lei de empregos para a juventude, que se destina a canalizar as energias dos jovens que já deixaram a escola e que se encontram sem trabalho, em direção a objetivos construtivos, oferecidos pelos projetos de desenvolvimento urbano e trabalhos de conservação;

“(c) que as emendas pendentes sobre educação vocacional, que contribuíram acentuadamente para atualizar e ampliar este programa de ensinamentos de técnicas de trabalho àqueles matriculados em escolas, sejam fortalecidas através da abertura de créditos suplementares, através das verbas adicionais anualmente destinadas a esses setores, com especial incidência sobre a juventude fora da escola e sem trabalho, e pela adoção complementar de um novo programa de demonstração de projetos de treinamento da juventude, a serem levados a cabo nessas áreas;

“(d) que o projeto de educação vocacional seja ainda emendado a fim de proporcionar um programa de trabalho e estudo para os jovens em idade de instrução secundária, com dotações federais que auxiliem sua escola ou que outra agência pública local os empregue em horário parcial, de modo a encorajá-los e torná-los capazes de completar seu treinamento;

“(e) que o teto seja elevado nas dotações relativas à educação básica de adultos no pendente programa educacional, de maneira a auxiliar os Estados a administrar os

fundamentos da alfabetização e de conhecimentos gerais a adultos com instrução deficiente. Mais de vinte e dois milhões de norte-americanos, em tôdas as partes do país, têm menos de oito anos de escola; e

“(f) que o programa de previdência, obras públicas para concessão de empregos e de treinamento que o Congresso votou no ano passado, seja emendado para conceder financiamento federal às despesas de supervisão e equipamento e outros projetos federais de treinamento, estimulando, dessa maneira, as agências de previdência estaduais e municipais a dar trabalho a quem esteja em condições dentre os desempregados beneficiários do seguro-desemprego, para servir em projetos locais, desde que isto não importe no afastamento de outros trabalhadores.

“A fim de surtir efeito as recomendações acima, solicito a um maior número de Estados que promulguem leis destinadas a proteger os pais desempregados, nos termos do Programa de Ajuda às Crianças Dependentes, conseguindo assim seus serviços em obras públicas especiais, e que imprimam ritmo mais acelerado à implementação do Programa de Criação e Adestramento de Mão-de-Obra. Pedirei aos Ministros do Trabalho e da Saúde, Educação e Bem-Estar que utilizem os poderes a eles outorgados para lidar diretamente com as comunidades e as escolas vocacionais sempre que fôr insuficiente a cooperação ou o progresso nos Estados, sobretudo nas regiões onde seja excessivamente elevado o desemprego entre os jovens. Acima de tudo, peço, com empenho, ao Congresso que adote tôdas essas medidas com rapidez e visão.

“Sim, porque mesmo a eliminação total de distinções raciais nos empregos — objetivo rumo ao qual a Nação precisa lutar (nos termos que discutiremos abaixo) — não dará emprego a um único cidadão negro desempregado, a menos que êle esteja suficientemente habilitado e a menos que se criem mais empregos — e, assim, a promulgação dos dispositivos descritos acima (§§ 1.º e 2.º), é essencial para a consecução dos objetivos desta Mensagem.

“3 — Por fim, cumpre eliminar a discriminação racial nos empregos. Negar a alguém o direito de trabalhar é injusto, seja quem fôr a vítima. E é duplamente injusto prejudicar, assim, um individuo por causa de sua raça ou de sua côr. Os homens que serviram lado a lado nos campos de batalha não deveriam ter qualquer dificuldade em trabalhar, lado a lado, numa linha de montagem ou numa construção.

“Portanto, a fim de combater êsse mal em tôdas as partes do país,

“(a) à Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho, dirigida pelo Vice-Presidente da República, deveria ser concedida a condição de órgão permanente com a garantia de financiamento suficiente e poderes adequados para fazer cumprir a lei. Essa Comissão está, no momento, acelerando seus esforços no sentido de remover as barreiras raciais na contratação de empregados e funcionários de repartições públicas federais e de empresas que tenham contrato com o Governo Federal, o que atingiria um total aproximado de vinte milhões de empregados e os principais empregadores do país. Pedi um estudo de companhia por companhia, fábrica por fábrica, sindicato por sindicato, a fim de que fique assegurada a implementação desta diretiva;

“(b) baixarei, dentro em breve, um decreto que ampliará os poderes da Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho, a fim de incluir em sua jurisdição a construção de edifícios e outras instalações, resultante, no todo ou em parte, de programas de financiamento federais;

“(c) ordenei que todos os programas de construção patrocinados pelo Governo Federal sejam revistos para evitar discriminação racial na contratação de empregados, quer diretamente, na rejeição de trabalhadores negros atualmente disponíveis, quer indiretamente, pela exclusão de candidatos negros a cursos de aprendizagem;

“(d) solicitei ao Ministro do Trabalho que se certificasse de que estão sendo cumpridas, sem distin-

ção de raça, as funções do Serviço Federal-Estadual de Empregos, no setor da orientação vocacional e da colocação de candidatos a empregos; e que contribua para assegurar que todos os candidatos negros, habilitados, tenham plenas oportunidades de empregar-se, em igualdade de condições com os outros candidatos. Deverão ser efetuados sem qualquer distinção de raça ou de cor a seleção de candidatos a empregos ou a aprendizagem vocacional, bem como o seu encaminhamento e a administração dos escritórios e outras entidades encarregadas de centralizar a oferta e a procura de empregos. Isto terá especial importância no caso dos jovens negros que, no decorrer deste mês, deverão formar-se em ginásios ou faculdades;

“(f) o Ministério da Justiça interveio em um processo, atualmente em andamento na Junta Nacional de Relações Trabalhistas, relacionado com acusações de discriminação racial por parte de certos sindicatos;

“(g) fiel à sua nova diretriz quanto às organizações de funcionários federais, este Governo somente reconhecerá aquelas que não pratiquem a discriminação racial;

“(h) solicitei aos líderes de organizações trabalhistas que acabem com a discriminação racial no tocante à administração de novos membros, e cerca de 118 sindicatos firmaram acôrdo nesse sentido com a referida Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho. Esperam-se ainda novos acôrdos semelhantes;

“(i) finalmente, renovo meu apoio à lei federal sobre práticas justas de emprego ainda pendente, aplicável tanto a empregadores como a sindicatos. Aproximadamente dois terços da força trabalhista da Nação nos planos estadual e local já estão cobertos por medidas de oportunidades iguais de emprego — inclusive os empregados nos 22 Estados e numerosas cidades que puseram em prática essas leis, bem como aqueles pagos direta ou indiretamente por fundos federais. Mas, como testemunhou o Secretário do Trabalho, em janeiro de 1962, a lei federal seria desejável,

pois ajudaria a estabelecer um padrão para todo o país e remover as lacunas existentes.

“Não se deve permitir que assumam maior gravidade o problema das oportunidades desiguais de trabalho em consequência da recessão ou da discriminação. Convoco todo empregador, todo sindicato trabalhista e toda repartição governamental — diretamente afetados por essas medidas ou não — para que impeçam que se tracem falsas linhas para assegurar a igualdade do direito de oportunidade, tendo em vista uma vida decente para todos os cidadãos.

“IV — *Serviço de Relações da Comunidade* — Tenho frisado repetidamente o fato de que o progresso em matéria de relações raciais, embora não possa ser retardado, pode ser mais sólida e pacificamente obtido, na medida em que a legislação seja prestigiada por ações voluntárias. Instei junto a cada membro da Conferência de Prefeitos dos Estados Unidos para que estabeleçam Comitês de relações humanas birraciais em todas as cidades, e espero que todas as comunidades estabeleçam esse comitê preferentemente por meio de ação oficial. Essa junta ou comitê pode prestar incalculáveis serviços, identificando as tensões no seio da comunidade, antes que atinjam a fase crítica, melhorando a cooperação e a comunicação entre as raças e colaborando com as autoridades locais, os comerciantes e as empresas nas medidas que devem ser adotadas para assegurar rápido progresso do movimento.

“Precisa-se de um órgão semelhante no plano federal para trabalhar com esses comitês locais, dando-lhes sugestões e ajuda — para trabalhar nas comunidades onde não há comitê local — e, de modo geral, para ajudar a suavizar as tensões e eliminar as suspeitas, para ajudar a resolver as disputas inter-raciais e trabalhar sem alarde para melhorar as relações nas comunidades ameaçadas ou dilaceradas pela inquietação. Tal esforço de modo algum substitui garantias legais decisivas dos direitos humanos. Mas a conciliação e a cooperação podem facilitar a concretização desses direitos, permitindo que a lei seja aplicada sem atritos e, portanto, com mais eficiência.

“O Departamento de Justiça e sua Divisão de Direitos Civis já desempenharam serviços desta natureza em Birmingham, em Jackson e através do país. Mas o problema ultrapassou o tempo e as energias de que uns poucos funcionários sobrecarregados podem dispor, e, em algumas áreas, a confiança de todos será maior num intermediário cujos deveres são completamente separados das funções departamentais de investigação ou litígio.

“É minha intenção, portanto, estabelecer por ordem executiva (até o momento em que possa ser convertido em lei) um serviço independente de relações da comunidade para executar as funções descritas acima, trabalhando através de comitês regionais, estaduais e locais, na medida do possível e oferecendo seus serviços nas comunidades castigadas por tensões, seja por sua própria iniciativa ou a pedido de um funcionário local ou de um partido. A autorização para esse serviço está incluída na legislação unificada que produz. Trabalhará longe da publicidade e todas as informações que forem levadas ao conhecimento dos seus funcionários serão tratadas em termos estritamente confidenciais. Seus próprios recursos poderão ser preservados pelo estímulo e ajuda que prestar à criação de comitês estaduais e locais, quer em base contínua, ou em situações de emergência.

“Sem os poderes da intimação judicial, tal serviço não é substituto para outras medidas e não pode garantir sucesso à iniciativa. Mas o diálogo e a discussão são sempre melhores que a violência e esta agência, permitindo a todos os concorrentes sentarem-se e raciocinarem juntos, poderá exercer um importante papel na conquista do progresso pacífico dos direitos civis.

“V — *Programas Federais* — A justiça simples requer que os fundos públicos, dos quais todos os contribuintes de todas as raças participam, não sejam gastos de maneira alguma no encorajamento, fortalecimento, no subsídio e para resultados de discriminação racial. Mas, a discriminação indireta através do uso de fundos federais é da mesma forma odiosa, e não deve ser necessário recorrer à corte de justiça pa-

ra prevenir cada violação isolada. O Congresso e o Executivo têm responsabilidades, também, de manter a Constituição e, na década de 1960, o Executivo tem procurado cumprir suas responsabilidades banindo a discriminação em financiamentos federais de moradias, em institutos, no emprego afetado pelo poder federal, nas reservas do Exército e da Força Aérea, no treinamento de trabalhadores da defesa civil e em todos os estabelecimentos de propriedade do Governo Federal ou por ele cedido.

“Muitos estatutos provendo assistência financeira federal, entretanto, definem com tal precisão, tanto o papel da administração como as condições pelas quais quantias específicas devem ser dadas a recebedores designados, que o restante, que fica a critério do governo — e pode ser usado em certas condições, caso a discriminação não seja eliminada —, é, na melhor das hipóteses, questionável. Nenhuma administração tem autoridade ilimitada para invocar a Constituição em oposição ao mandato do Congresso. Nem tampouco ajudaria recorrer incondicionalmente — como é comumente proposto — à retirada de fundos federais de programas urgentemente necessitados por negros, como por brancos, pois isso pode somente prejudicar aqueles que menos merecem o prejuízo, no caso de não se acabar a discriminação.

“Ao invés de permitir que este assunto venha a tornar-se um dispositivo político, seria melhor, por agora, fazer passar uma provisão ampla, tornando claro que o Governo Federal não é obrigado, por qualquer estatuto legal, a fornecer qualquer espécie de assistência — por meio de doação, empréstimo, contrato, garantias, seguros ou outros meios — a qualquer programa ou atividade em que ocorra discriminação racial. Não seria permitido ao Governo Federal, por outro lado, cortar toda a ajuda federal de todos os tipos às áreas onde ocorresse discriminação, mas seria deixada clara a autoridade de qualquer administrador no que respeita à assistência financeira de fundos públicos e às práticas discriminatórias.

“Muitos problemas continuam e não podem ser deixados de lado. A apro-

vação da legislação que recomendo não resolverá todos os problemas das relações raciais. Esta lei precisa ser suplementada pela ação em todos os setores do governo, nos níveis federal, estadual e local. Precisa ser suplementada, igualmente, pelos cidadãos esclarecidos, pelos negócios privados e as organizações cívicas e sindicais, pelos educadores e editores responsáveis e, certamente, pelos líderes religiosos que reconhecem o conflito entre a intolerância racial e a palavra sagrada.

“Não se trata de um problema regional, mas de amplitude nacional. As propostas acima são baseadas em uma cuidadosa consideração dos pontos de vista dos líderes de ambos os partidos reunidos em torno das medidas de direitos civis tomadas por meu predecessor, e estou certo de que essa tradição pode ser continuada, como tem sido nos casos de crises mundiais. Uma crise doméstica também exige unidade e solução bipartidária.

“Não solucionaremos esses problemas acusando qualquer grupo ou seção do país pelo legado que foi deixado por gerações passadas. Mas esses problemas não serão também resolvidos se ficarmos presos aos padrões antigos. Nem, finalmente, poderão ser solucionados nas ruas, por atos fora da lei cometidos por qualquer das duas partes, ou pelas ações físicas ou presença de qualquer grupo particular ou autoridade pública, por mais atraentes que essas atitudes melodramáticas possam parecer.

“Nas últimas semanas, demonstrações de rua, desfiles e comícios populares despertaram a atenção do público para esses assuntos, de maneira dramática, em muitas cidades dos Estados Unidos. Isso ocorreu por serem reais essas injustiças raciais e não haver solução à vista. Contudo, como os sentimentos se exacerbaram nos últimos dias, essas demonstrações têm ameaçado, cada vez com mais perigo, vidas e propriedades, inflamado emoções e desnecessariamente dividido comunidades. Elas não constituem o meio pelo qual este país deve livrar-se da discriminação racial. A violência nunca se justifica e enquanto persistem pacíficas comunicações, deliberações e petições de protestos, desejo alertar o povo contra as demonstrações que podem gerar violência.

“Este problema se encontra, agora, nas mãos do Congresso. Táticas ou pressões irregulares de nada ajudarão e poderão, inclusive, prejudicar o devido estudo dessas medidas. Se elas forem tornadas leis, haverá então soluções legais para serem procuradas, e, enquanto o Congresso completa seu trabalho, encareço a todos os líderes de comunidades, negros e brancos, dar o máximo de seus esforços para reduzir as tensões e autocontrolarem-se.

O Congresso deve ter a oportunidade de, livremente, fazer a sua opção. Nesse ínterim, apóio com o máximo empenho qualquer atitude tomada pessoalmente por autoridades públicas e comerciantes locais para solucionar esses problemas.

“As soluções legais que propus representam o contexto da posição básica desta Nação no tocante ao bom senso e à justiça. Elas envolvem o direito que todo cidadão norte-americano tem de votar, de ir à escola, de se empregar e de ser servido num local público sem discriminação arbitrária, direitos que a maioria dos norte-americanos aceita como fato comum.

“Em resumo, a promulgação da “Lei de Direitos Civis de 1963” na atual legislatura — por mais tempo que demore e por mais difícil que seja — é imperativa. Ela irá mais além, no sentido de proporcionar a homens razoáveis os meios razoáveis de solucionar tais problemas, e assim ajudará a acabar o clima de inquietação racial que esta Nação não pode suportar. Rancor, violência, desunião e vergonha nacional só podem prejudicar nossa posição e nossa segurança. Parafraseando as palavras de Lincoln, “ao dar liberdade ao negro, asseguramos liberdade aos livres — mantendo intacta nossa honra no que damos e no que preservamos”.

“Portanto, solicito a todos os membros do Congresso que deixem de lado os laços políticos e regionais e que encarem esta questão sob o prisma nacional. Peço-vos que sintam seus corações, não em busca de caridade, pois o negro não precisa de condescendência, mas sim para externar a qualidade simples, nobre e inestimável que nos une a todos como norte-americanos — o sentido da justiça. Neste ano em que se comemora o centésimo aniversário da Emancipação, a Justiça nos exige que asseguremos as

bênçãos da liberdade para todos os norte-americanos e sua posteridade — não meramente por motivos de eficiência econômica, diplomacia mundial e tranqüilidade doméstica, mas, acima de tudo, porque é direito.”

A Mensagem acima transcrita acompanhou a proposta do Presidente Kennedy, que durante quase treze meses foi estudada e discutida no Congresso Norte-Americano. Primeiramente na Câmara dos Representantes, onde foi aprovada por 290 contra 130 votos, sendo em 9 de março do corrente ano enviada ao Senado, onde encontrou forte oposição das representações sulistas. Tal oposição, baseada, principalmente, na sustentação de que o projeto consistia numa interferência inconstitucional do Governo Central em matéria de legislação pertinente às esferas estaduais, gerou os mais longos debates já travados no Senado Norte-Americano, embora não fôsse essa a primeira vez que o Congresso dos Estados Unidos legislasse sobre os problemas abordados na Lei de Direitos Civis, pois, há alguns anos, o Poder Legislativo já se havia pronunciado quanto ao estabelecimento de uma Comissão Federal de Direitos Civis, destinada a investigar as questões referentes à discriminação racial, bem como quanto à outorga de poderes ao Procurador-Geral, a fim de impedir a interferência de tal sentimento no alistamento eleitoral dos negros no sul do país.

Paralelamente aos debates travados no Congresso, desenvolviam-se intensas campanhas e demonstrações populares favoráveis à aprovação da Lei em diversos pontos do país.

Segundo o *Wireless Bulletin* de 6 de julho de 1964 mais de 90 projetos de lei sobre direitos civis foram apresentados, sendo a maioria das proposições incluídas em tais trabalhos legislativos incorporadas à Mensagem do Presidente Kennedy.

No preâmbulo, a Lei de Direitos Civis define alguns de seus objetivos:

- I — Regular o direito constitucional do voto;
- II — Conferir jurisdição sobre os tribunais distritais;
- III — Combater a discriminação de acomodações nos lugares públicos;
- IV — Autorizar o Procurador-Geral a instaurar processos, a fim de garantir os direitos constitucionais relativos aos bens e à educação públicos;

V — Estender o prazo de duração e as atribuições da Comissão de Direitos Civis;

VI — Impedir a discriminação nos programas de ajuda federal;

VII — Criar a Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho.

O Título primeiro da Lei cria normas uniformes, a serem aplicadas sem discriminação, para alistamento eleitoral nos cinquenta Estados, visando ao pleito federal. Autoriza o Procurador-Geral a promover o processo judicial quando verificar que a discriminação está impedindo o exercício do direito de voto. Determina a designação de um corpo de três juizes para ouvir sobre a reclamação.

A gravidade da segregação racial em determinadas regiões dos Estados Unidos, na fixação das condições do direito de voto, pode ser constatada no já mencionado *Black Like Me*:

“P. D. contou a história do negro que se tinha apresentado para se inscrever como eleitor. O branco que fazia os registros apresentou-lhe o teste usual de conhecimentos literários:

— Qual é a primeira linha do parágrafo trinta e dois da Constituição dos Estados Unidos? — perguntou.

O pretendente a eleitor respondeu corretamente.

— Diga os nomes do décimo-primeiro Presidente dos Estados Unidos e de todos os membros do seu Gabinete.

O pretendente respondeu com exatidão.

Por fim, incapaz de o fazer escorregar, o branco perguntou:

— Sabe ler e escrever?

O pretendente escreveu o seu nome e recebeu um jornal impresso em chinês, para demonstrar que sabia ler. Observou-o com atenção durante algum tempo.

— Então, pode ler isso?

— Posso ler o título, mas o texto não consigo entender bem.

Incrédulo, o branco exclamou:

— Você pode ler esse título?

— Com certeza, compreendo-o perfeitamente.

— Que diz aí?

— Diz que há um negro no Mississippi que não vai conseguir o direito de voto, este ano."

A oposição ao título I manifestou-se ora sobre o ângulo da intervenção do Governo Central nas deliberações estaduais, ora contra a instituição do corpo de três juizes.

No primeiro caso, afirmando (4):

"O verdadeiro propósito atrás desse título não é proteger o direito do voto, mas transferir da esfera estadual para a federal a competência de fixação das condições de alistamento eleitoral. Conseguindo tal fim, não demorará o Governo Federal a controlar todas as questões relativas ao voto nos Estados Unidos — limite de idade, exigências de tempo de residência, normas para as convenções distritais, etc. Com isto os Estados terão perdido mais uma de suas prerrogativas, que são garantidas pela própria Constituição Federal, minuciosa ao especificar que a competência para estabelecer tais regras, inclusive nas eleições federais, é dos Estados, e não do Governo Central."

Quanto à designação de três juizes em prejuízo do júri (5):

"O direito a julgamento por um júri é, na verdade, um direito civil básico e fundamental. Desde 1215, constitui na jurisdição anglo-saxônica uma das mais sagradas liberdades pessoais. Creio que se pode afirmar, com justiça, que uma das razões pelas quais nossos antepassados declararam a Independência e fizeram uma revolução foi a negação do Tribunal do Júri. Isso se torna evidente quando nos lembramos que uma das acusações dirigidas ao Rei George III, na Declaração da Independência, foi a decisão do Almirantado negando tal procedimento judiciário..."

Os proponentes do Projeto de Lei de Direitos Civis têm afirmado amplamente que o seu objeto é levar certos direitos à decisão de cidadãos de classes diferentes. Isto não ocorrerá. Novos direitos não serão dados aos cidadãos norte-americanos. Aquêles que vêm sendo preservados através da história — aquêles que motivaram a luta e a morte de nossos cidadãos — serão arrebatados. As liberdades fundamentais, responsáveis pelo desenvolvimento da Nação, como a maior e a

mais livre, serão negadas. Jamais poderemos assegurar direitos mais amplos para alguns, destruindo os básicos na Constituição do povo. Concedê-los seria invalidar o espírito e a letra da Lei Maior e do *Bill of Rights*."

O título II da Lei de Direitos Civis foi talvez o mais debatido no Congresso. Aborda a questão da igualdade de acomodações nos lugares públicos. Segundo esse título, todos estão habilitados ao completo uso de bens, serviços, vantagens e acomodações em qualquer estabelecimento público, sem discriminação ou segregação de raça, côr, religião ou nacionalidade. Unicas exceções permitidas são as pertinentes à propriedade imóvel com menos de seis peças e o serviço de caráter particular que não atenda ao público.

Ao examinar a gravidade do problema abordado por essa seção, afirmou o Senador Proxmire (6):

"Um dos títulos mais controvertidos de todo o Projeto é o que se refere às acomodações públicas. Solicito a qualquer um que se coloque no lugar de um negro, no Sul ou em outros pontos do País e que queira viajar com sua família, exercendo o direito de ir e vir, tão essencial à liberdade norte-americana. Viajando vinte, trinta, quarenta, cinquenta, cem milhas ou mais não encontrará, entretanto, um lugar onde possa comprar um sanduíche para si ou para sua esposa e para seus filhos. Não disporá também de um quarto para repousar. A necessidade é óbvia; a afronta à dignidade humana, manifesta."

Quanto a essa questão, assim se manifestou a oposição (7):

"Constitui parte dos direitos civis do homem a liberdade que lhe é conferida de recusar relações comerciais com qualquer pessoa, pouco importando que a recusa se baseie numa razão ou seja causada por um capricho, um preconceito ou uma malícia." Essa afirmação foi feita há alguns anos pelo eminente jurista Thomas M. Cooley... Irônicamente, um dos principais propósitos dos defensores do Projeto, através do título II, é o ataque ao artigo da Constituição que se refere ao comércio interestadual. Essa seção pretende compelir o comerciante a servir a qualquer pessoa através de ameaça de multa e prisão para os que se recusam a atender fregueses por motivo de raça, religião, côr ou nacionalidade. A men-

cionada cláusula do comércio dá ao Congresso o poder de "regular o comércio entre os diversos Estados". Mas o objetivo desse Projeto não é regular o comércio, mas proibir a discriminação. Poderia ser alegado que a cláusula não tem sido aplicada. Dois erros, nem quatro, entretanto, fazem um direito. A deturpação dos objetivos da cláusula começou há muito tempo: primeiro, regulando profissões que envolvem mercadorias, depois as próprias mercadorias e finalmente as condições de manufatura. Agora, o Projeto de Lei de Direitos Civis pretende utilizar a cláusula para impor uma ordem ao comerciante... Transformando-se o preconceito em crime, quanto tempo levará para se considerar crime o fato de alguém adotar uma política não ortodoxa ou um determinado culto religioso? Poderá o Governo, após obrigar o comerciante a vender para certos grupos, compeli-lo a comprar desses grupos? O Representante John Ashbrook, republicano de Ohio, observou que os defensores do Projeto em pauta têm argumentado que o Governo deve proteger os direitos humanos a ponto de abolir o direito de propriedade, caso isso se torne necessário. "A História" — lembra Ashbrook — "mostra que nunca houve direito humano em qualquer sociedade ou governo que não respeitasse a propriedade." Ashbrook baseou a sua oposição ao Projeto na seguinte jurisprudência de 1950:

"Constitui princípio legal elementar o poder do comerciante transacionar, comprando ou vendendo, com quem aprover. De tais faculdades somente a ele cabe dispor."

Também contrário ao Projeto, afirma Eugene Butler em "Direitos Civis — um Projeto Repleto de Erros Civis", artigo publicado no *Progressive Farmer* e transcrito no *Congressional Record — Senate* de 12 de maio de 1964, que a proposição propõe regular as acomodações públicas,

"mas o que faz é controlar o fornecimento ao público dos estabelecimentos de propriedade privada. Há uma grande diferença. Decisões recentes do Supremo Tribunal já desagregaram legalmente as acomodações públicas em trens, bondes, parques e escolas. O novo projeto vai muito adiante; procura controlar a vida comercial dos proprietários de hotéis, casas de negócios e

de diversões, negando-lhes o direito de dispor de sua propriedade de acordo com a própria vontade".

O título III da Lei de Direitos Civis visa a impedir que ocorra discriminação nos bens públicos, mantidos através de impostos, tais como áreas de recreação, bibliotecas e outros recintos sujeitos à autoridade estadual ou local. Ocorrendo denúncia de prática de segregação em tais lugares, poderá o Procurador-Geral instituir um processo a fim de extingui-la. Pela Constituição norte-americana todos os cidadãos têm direito de usar dos benefícios à coletividade. Embora tal direito tenha sido com frequência negado em muitas regiões do país, especialmente no Sul, é, entretanto, mínima a percentagem daqueles que na ordem vigente podem enfrentar um processo, geralmente longo e dispendioso, para fazer valer o direito que, contrariando a letra da Constituição, lhe é negado. Assim sendo, o Projeto outorga ao Procurador-Geral o poder de instituir um pronunciamento judicial, a fim de corrigir atitudes discriminatórias.

Combatendo o Projeto, afirma o já mencionado editorial do *Dallas Morning News*:

"Entre os vastos poderes atribuídos pelo título III ao Procurador-Geral, encontra-se a autoridade para instaurar processos, mesmo quando não registrada qualquer queixa, caso verifique a ocorrência de denegação de direitos ou de desigualdade na proteção legal. Poderes similares foram idealizados quando o Congresso analisou outras proposições sobre direitos civis, em 1957 e 1960. Em ambas as vezes, todavia, foram rejeitados."

E mais adiante:

"Nas mãos de um Procurador-Geral inescrupuloso, tais poderes tornar-se-iam ditatoriais. Isto, até mesmo os proponentes do Projeto reconhecem, embora afirmem que nada há a temer, pois que tais poderes só serão utilizados quando convenientes. Essas afirmações são insuficientes, pois a liberdade é muito preciosa para correr o menor risco de ser ameaçada por uma vontade tirânica que pretenda exercer seu domínio através dos poderes previstos para um administrador de boas intenções. A História tem demonstrado repetidas vezes que poderes outorgados são poderes utilizados."

O título IV da Lei de Direitos Civis autoriza a Secretaria de Educação a inspe-

cionar o sistema nacional de educação das escolas públicas locais e oferecer assistência às escolas dos Distritos, no desenvolvimento dos planos de dessegregação. O Procurador-Geral, recebendo queixas de pais de alunos fica autorizado a instituir processos de dessegregação na justiça federal contra as escolas públicas distritais que falharam no intento de unir brancos e negros nas salas de aula.

Após criticar a inexistência de definição dos termos essenciais do Projeto, o *Dallas Morning News* indaga:

“O que é dessegregação, qual o órgão competente para executá-la e como se conhece o momento em que é obtida? Significa dessegregação o fim da segregação estabelecida pelos Estados, que determinam serem as escolas públicas vedadas aos negros? Se é esse o sentido, o Projeto é totalmente concordante com a decisão do Supremo Tribunal em 1954. Assim sendo, o Projeto seria desnecessário, uma vez que o Supremo Tribunal mantém que as leis existentes são suficientes para impedir totalmente a segregação coagida por qualquer Estado. Significa dessegregação o fim de uma segregação “de fato” ou o fim de uma desigualdade pela convivência de negros e brancos em escolas distritais e pelo deslocamento das crianças de uma parte para outra da cidade? Se assim o é — e parece ser — o Projeto é destituído de bom senso ou precedente legal.

“Tanto os fins como a ênfase da tão falada revolução dos negros sofreram alterações radicais na última década. Como os defensores dos direitos civis já solicitaram a “igualdade perante a lei” e clamaram por um fim aos atos discriminatórios estabelecidos pelos Estados, pedem agora que o Estado discrimine a favor do negro, pela negação do direito dos outros cidadãos. Em outros tempos, o Supremo Tribunal, quando se interessava mais pelas leis do que pelas recompensas eleitorais e pela sociologia, declarou que deve haver um ponto no caminho da igualdade no qual o negro se coloque, como mero cidadão e deixe de ser um especial objetivo de leis e onde os seus direitos como cidadão sejam protegidos pelo modo ordinário com que se protege o direito dos outros homens. Mas, ainda em 1954, na famosa decisão relativa às escolas, e em jurisprudência posterior, o Supremo Tribunal não determinou aos responsáveis pelas escolas o

que deviam fazer. Há uma importante diferença. O Supremo apenas afirmou que as escolas públicas não podem fazer segregação. Não ordenou, entretanto, que as escolas e os Estados acabassem com situações ou equilibrassem as percentagens de brancos e negros. Leis que dizem constituir crime caluniar um indivíduo não determinam que se devam dizer coisas agradáveis sobre ele...”

A Lei de Direitos Civis, em seu título V, prorroga, até 1967, o prazo de duração da Comissão de Direitos Civis, outorgando-lhe poderes para convocar a presença de testemunhas em juízo, a fim de investigar sobre possíveis alegações de segregação. A Comissão destina-se a esclarecer questões pertinentes à discriminação no voto, na educação, moradia, emprego, uso de bens públicos, transporte e administração da justiça.

Analisando a atuação da Comissão de Direitos Civis, a qual considera inconstitucional, porque interfere no direito de alguns cidadãos para beneficiar outros, o *Dallas Morning News* afirma que “a mencionada comissão federal limita-se a impingir papeladas burocráticas aos homens de negócios e a outros indivíduos de profissões liberais”. E continuando o seu ataque ao Projeto, opina:

“Não acreditamos que a atuação dessa nova repartição pública venha trazer qualquer auxílio às comunidades sulistas, que vêm tentando solucionar problemas intensificados por interferências estranhas e não solicitadas.

“Um dos poucos empreendimentos relevantes realizados pela Comissão de Direitos Civis, desde a sua criação, há quase sete anos,” — prossegue o jornal texano — “foi o delineamento de uma série de mensagens enviadas há um ano pelo falecido Presidente Kennedy. O principal item consistia na recomendação de que o Presidente cancelaria todos os auxílios federais para qualquer Estado ou área onde verificasse a ocorrência de discriminação. O Presidente Kennedy a princípio rejeitou tal proposição, afirmando que “seria insensato atribuir ao Presidente dos Estados Unidos tal poder”. Apesar dessa negativa, a Comissão vem com sucesso convencendo os autores do Projeto a incorporar tal disposição entre os 11 títulos da futura Lei de Direitos Civis.

“Outro exemplo das atividades da Comissão de Direitos Cívicos surgiu no ano passado, quando uma de suas agências de Utah enviou questionários às irmandades e congregações do Estado, solicitando informações sobre os processos de seleção e separação de seus membros. Os integrantes das instituições em pauta protestaram contra a interferência de órgão federal em organizações de natureza estritamente privada, afirmando não ser tal sindicância parte das funções atribuídas à Comissão, quando criada em 1957. Os funcionários da entidade, entretanto, continuam insistindo na legitimidade dessa interferência e de muitas outras. “O que farão a Comissão de Direitos Cívicos e o Serviço de Relações da Comunidade nos próximos anos é imprevisível, mas o Deputado William Tuck, democrata da Virginia, prevê que lançarão sobre o povo uma infinidade de investigadores, detetives e inspetores, com ilimitada autoridade para instaurar inquéritos, molestar, intimar perante juízes federais, a fim de multar, intimidar, cercear e atormentar uma já tão agravada cidadania. Os temores do representante podem ser exagerados, mas não são de todo impossíveis.

“Nenhuma pessoa nos Estados Unidos, por motivo de raça, cor ou nacionalidade — diz o título VI —, será excluída da participação ou sujeita à discriminação em qualquer programa ou atividade que receba assistência financeira federal. Ao Governo Federal é atribuído o poder de interromper o auxílio financeiro para qualquer plano onde exista discriminação.

“São tantos os dispositivos inconstitucionais e sem precedentes no Projeto da Lei de Direitos Cívicos” — afirma o *Dallas Morning News* — “que se torna árduo apontar um ou mesmo alguns dos piores títulos da proposição. Certamente o título VI, que concede ao Presidente e a seus assessores em Washington o poder de cancelar os auxílios para qualquer programa direta ou indiretamente financiado pelo Governo Federal, em qualquer área onde verifique a existência de discriminação, está entre os piores. Um dos defensores do Projeto, o Representante Roland Libonati, democrata de Illinois, admitiu que “esta é a mais drástica seção do Projeto.”

Em outro ponto, afirma o editorial:

“O que pretende o Projeto não é simplesmente a garantia de que os programas federais serão indiscriminatórios, mas o uso do poder coercitivo através de programas que nada têm a ver com direitos cívicos, a fim de compelir à reforma social. Estados, regiões, comunidades, homens de negócios, proprietários e outros indivíduos podem perder contratos e garantias, ser colocados em listas negras, ter seus créditos prejudicados ou suas autorizações cassadas, se um burocrata em Washington decide que tenham praticado discriminação. A decisão seria incondicional; não haveria interrogatório ou outra oportunidade para defesa contra a acusação. Não serão já as agências federais bastante poderosas independentemente disso?... Se um funcionário do Departamento de Defesa decide que a *General Motors* vem “discriminando”, porque não empregou ou promoveu um determinado número de negros, a *General Motors* poderá ver cancelados os seus contratos.

“Ao analisar o poder que lhe era conferido, o Presidente Kennedy, a princípio, o rejeitou, alegando que puniria *desse modo o inocente com o culpado*, o que afirmou considerar uma severa violação ao processo competente. “Não tenho poderes para cortar auxílios de um modo geral, como proposto pela Comissão de Direitos Cívicos — disse —, e creio que seria imprudente outorgar ao Presidente dos Estados Unidos tal poder.” Alguns meses mais tarde, o Presidente Kennedy mudou radicalmente sua opinião, e decidiu que o que havia considerado “imprudente”, em abril, seria “essencial” em junho e solicitou ao Congresso “tal poder”. O Presidente Johnson também parece pretender “tal poder”. Se o Congresso o conceder, aprovando o título VI do Projeto, a única satisfação que teremos será a constatação de que uma velha discórdia foi finalmente solucionada. Aquêles mesmos que vêm sempre e sempre negando que o auxílio federal equivale ao controle federal, terão a demonstração de que quem paga as despesas dá as ordens.”

A questão da igualdade de oportunidades de emprego é abordada no título VII da Lei de Direitos Cívicos. Determina esse título que age ilegalmente o empregador que discrimina, ao admitir, demitir ou pro-

mover, quando tal discriminação é motivada por questões de raça, cõr, religião, sexo ou nacionalidade. Ficam também proibidas dessa prática as Uniões de trabalho. Estabelece este título que, um ano após a promulgação, a lei passará a vigorar para as associações com mais de cem empregados ou membros. Anualmente, a partir de então, torna-se-á mais ampla. Decorridos três anos serão por ela atingidas todas as firmas e Uniões que abrangem 25 membros. Essa seção estabelece uma Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho, constituída de 5 elementos e autorizada a receber queixas de discriminação em questões de empregos e a promover investigações sobre as ocorrências. O Procurador-Geral é também autorizado a instaurar um processo ao constatar a discriminação entre empregadores ou membros de Uniões.

Quanto à solução apresentada pelo título VII, assim se manifestou o Senador Talmadge — *Congressional Record — Senate*, 7 de maio de 1964:

"Uma das mais iníquas proposições do tão falado Projeto de Lei de Direitos Civis é a seção referente à igualdade de oportunidades de trabalho. Se aprovado, esse Projeto, nos termos em que se encontra, transformaria virtualmente o Governo Federal num sócio predominante em todos os negócios no País que empregassem ou usassem os serviços de 25 ou mais pessoas. Aos membros das comissões federais seriam conferidos poderes de ditar ao homem de negócios todas as regras pertinentes à admissão de prepostos e condições de emprego. Perdido estaria o direito de empregadores e empregados, o direito das Uniões, de decidir sobre questões relativas ao trabalho, de acordo com suas vontades livres. Seriam forçados a concordar com todos os ditames e interesses das autoridades."

O *Columbus G.A. Enquirer*, de 4 de maio de 1964, sob o título "Ineficiente e Perigoso", examina em editorial o título VII do Projeto. Em certo trecho afirma:

"Os argumentos contra a tão falada seção referente à igualdade de oportunidades de trabalho são tão eloquentes que não podem ser ignorados nem mesmo pelos mais ardorosos defensores do Projeto. O objetivo dessa seção é garantir a ausência de critérios baseados na raça ou na cõr para seleção de trabalhadores feita por empregado-

res ou Uniões. Eis uma faca de dois gumes. Muitos dos povos que se misturaram na formação dos Estados Unidos praticavam a seleção baseada na raça. Na verdade, anglo-saxões — brancos — não têm acesso a todas as áreas de trabalho ou comércio; assim, a União dos Camareiros de Trens não admite brancos em suas fileiras. Mesmo concordando que os empregadores praticam discriminação, devemos lembrar que o negro não é a única vítima. O indígena a sofre e muito mais intensamente. A existência do problema ou da transgressão não indica, entretanto, necessariamente, que a solução governamental seja possível ou desejável. As normas da Comissão pela Igualdade de Oportunidade de Trabalho apresentaram na esfera estadual soluções negativas e há poucas razões para se crer que suas possibilidades no ângulo federal sejam melhores, a menos que o Governo Federal assuma, pelo uso da força, a direção e os critérios de admissão e demissão de empregados em firmas particulares. Isso pode ser perpetrado em nome da justiça, com elevados e nobres objetivos, mas é essa a técnica dos ditadores, que invariavelmente justificam suas ações pela felicidade do povo. O Presidente Kennedy não incluiu no projeto original as normas da Comissão em tela, que deveriam ter sido sempre completamente omitidas. Constituem má solução para um problema extremamente difícil. Mas por pior que seja o problema, a solução é perigosa."

Além dos pontos mencionados no prólogo, a Lei de Direitos Civis apresenta ainda quatro outros títulos, pertinentes às seguintes matérias:

O título VIII estabelece que o Departamento Norte-Americano de Comércio fica encarregado de promover levantamentos em áreas recomendadas pela Comissão de Direitos Civis, a fim de determinar o número de eleitores inscritos em cotejo com a cifra dos que efetivamente estão inscritos e votam.

No título IX estão dispostas as normas referentes à autorização dada ao Procurador-Geral de intervir a favor de todos que propõem demanda em qualquer tribunal, a fim de defender seus direitos civis que tenham sido violados.

O Serviço de Relações da Comunidade, subordinado ao Departamento Norte-Americano de Comércio e destinado a

assistir as Comunidades no objetivo de obter uma integração pacífica, fica estabelecido pelo título X. A instituição é autorizada a oferecer seus serviços na solução de distúrbios de origem discriminatória que ameacem a tranqüilidade. Suas atividades serão sigilosas e destituídas de publicidade.

Finalmente, o título XI refere-se às sanções no caso de violação da Lei. Ocorrendo transgressão aos dispositivos legais, será ordenada a prisão do responsável, que será levado a um Tribunal de Júri, cabendo-lhe a pena máxima de multa de cem dólares e seis meses de prisão.

Foi sempre cerrada a oposição ao Projeto, no Congresso, enquanto nas ruas se intensificava a batalha pela igualdade de direitos. Após o assassinato do Presidente Kennedy, em 22 de novembro de 1963, declarou o seu sucessor, Lyndon Johnson, solicitando a rápida aprovação da proposta:

"Já falamos demais nesse País sobre igualdade de direitos. É hora de escrever um novo capítulo, e escrevê-lo nos livros de lei."

Quanto ao processamento dos trabalhos legislativos, assim se pronunciou o *Dallas Morning News*:

"Não levantamos dúvidas sobre os motivos, nem as pretensões dos defensores do Projeto, mas sobre os métodos escolhidos para defendê-lo. Numa sociedade livre e inteligente, os fins não justificam os meios. Estamos convencidos de que muitos dos que hoje defendem o Projeto viverão para vê-lo amanhã invadindo as suas próprias liberdades. Receamos que algum dia venham a lamentar o que fazem hoje. Desde o seu início, a proposição tem sido envolta em propaganda. Repetidamente foi classificada como um compromisso ou uma versão prejudicada do original, embora seja, na verdade, mais ampla e radical. Passou às pressas pela Câmara dos Representantes, sem oportunidade de receber uma discussão profunda, debates ou emendas. Seus defensores adotaram uma política de não permitir concessões, por sentirem que o Senado, numa deliberação mais longa sobre a matéria, poderia corrigir os seus erros. Essa é uma maneira negativa de legislar. No Senado os defensores tentaram obstruir os debates e enviar a proposição inalte-

rada ao Presidente — assinada e liberada o mais rápido possível. Será essa deliberação apressada uma virtude? Aparentemente assim o julgam, pois solicitaram urgência em todas as fases dos trabalhos legislativos, usando como justificativa a necessidade e a conveniência. Como o Representante do Texas, John Dowdy, afirmou com sensatez, "necessidade é um pretexto para todas as violações à liberdade humana. É o argumento dos tiranos e a crença dos escravos".

Continua o jornal:

"Se aprovado, esse Projeto representará mais uma concessão aos grupos de pressão, do que uma reflexão de fé sobre o nosso povo e nossas instituições.

"Sua aprovação pode não constituir a destruição de uma sociedade livre ou o enterro dos princípios constitucionais, mas, sem dúvida, será um convite para um insaciável assalto aos seus remanescentes. Esse é, talvez, o projeto de mais amplas consequências que o Congresso já considerou. Institui enorme poder federal sobre os Estados, Governos locais, Uniões, Comércio, ou trabalhadores individuais. Muitos julgam que atingirá apenas aos proprietários de salas de diversões e hotéis que praticam segregação ou políticos desonestos. Não se enganem. O Projeto atingirá virtualmente a todos nos Estados Unidos que possuam um lar ou negócios, pertençam a uma União, trabalhem para o Governo, ofereçam bens ou serviços ao público, façam empréstimos em bancos, tenham filhos em colégios, votem ou recebam qualquer assistência governamental... Como num iceberg, apenas 10% do Projeto se encontram na superfície. Se os 10% são "direitos civis", 90% constituem uma evidente ganância do Poder Federal e uma invasão nas liberdades geralmente tidas como garantidas."

Contra o Projeto e sua oportunidade, assim se manifestou o Senador Ervin, em discurso publicado no *Congressional Record — Senate*, em 6 de maio de 1964:

"Esforços têm sido realizados pelos proponentes do Projeto, no sentido de apresentá-lo como meritório e moderado. Mas, na verdade, jamais uma

proposta tão drástica e indefensável foi submetida a qualquer órgão legislativo. Pode ser corretamente descrito como o mais monstruoso plano de tirania governamental, apresentado perante o Congresso Norte-Americano, desde o dia em que George Washington fez seu juramento como primeiro Presidente dos Estados Unidos. O Projeto é apresentado no Congresso numa hora em que uma agitação sem fim sobre assuntos raciais prejudica a consciência nacional e enfraquece parte substancial das opiniões na apreciação da capacidade de nossos homens públicos de trazer a tranqüilidade para o País."

Em 19 de junho de 1964, exatamente um ano após a data em que o Presidente Kennedy enviou a sua mensagem ao Congresso, o Senado aprovou o Projeto por 73 contra 27 votos, devolvendo-o à Câmara dos Representantes, para que essa se manifestasse sobre as emendas apresentadas pelos Senadores. As principais emendas — notícia o "Estado de São Paulo", em 20 de junho de 1964 — afetam a maquinaria para pôr em vigor a Lei, dando aos Estados, com suas próprias leis de estabelecimentos públicos e igualdade em empregos, um período limitado para apresentar suas queixas. O Senado deu grande ênfase ao cumprimento voluntário e limitou de certa forma os novos poderes que o Projeto daria ao Procurador-Geral.

"Não cabe a mim, na qualidade de Governador do Alabama," — afirmou George C. Wallace — "fazer cumprir esta Lei. Que o façam o Departamento de Justiça e o Exército. Não necessitam de mim. Não contribuirei para a imposição de uma norma legal que ameaça com prisão o barbeiro que se recusa a prestar serviços a alguém. Minha atitude será de ignorar a Lei de Direitos Civis. Para fazê-la cumprir, necessário será empregar a autoridade policial."

Orval E. Faubus, Governador de Arkansas, declarou:

"Não nos aproximamos de uma solução para a questão racial. Duas ou três cláusulas da proposição são inconstitucionais."

Winthrop Rockefeller, candidato do Partido Republicano ao governo do mesmo Estado, decidiu acompanhar o Senador

Barry Goldwater, que votou contra o Projeto, tendo esclarecido:

"Os problemas de relações humanas devem encontrar soluções locais através de ações voluntárias. A fé, a integridade, a compreensão e a boa-vontade são preferíveis à demanda ou à lei."

Contra o argumento usado por Rockefeller já se manifestara o Senador Humphrey, em discurso publicado no *Congressional Record — Senate*, de 1.º de maio de 1964:

"A oposição ao Projeto de Lei de Direitos Civis tem afirmado com frequência ser desnecessária uma lei federal, porquanto o problema da discriminação deve ser solucionado através de ação voluntária na esfera local. Essa teoria, para muitos, parece bastante plausível. Como um grande número de teorias, tem, à primeira vista, o seu interesse. A verdadeira questão, porém, é: como realmente funciona na prática a tal dessegregação voluntária? Preocupamo-nos com fatos, não com teorias. Essa é uma questão óbvia. Os ilustres opositores ao Projeto, todavia, não nos têm auxiliado. Falam muito sobre a dessegregação voluntária por meio de afirmações vagas, jamais com casos concretos."

Na Flórida, declarou o Governador Farris Bryant:

"O Senado provocou um grande dano à harmonia nacional, aprovando um projeto que golpeia de modo direto e cruel o Sul e que provavelmente em nada atingirá a maioria dos Estados de onde provém os seus proponentes."

Para o Governador John A. Mc Keithen, a aprovação da proposta constitui um *bad day* para o seu Estado, Louisiana, e para os demais do Sul do País.

"Esse Projeto dividirá a Nação. Fará eclodir divergências e criará condições caóticas", na opinião do Governador de Mississippi, Paul B. Johnson Jr.

Tais declarações foram publicadas no *New York Times* de 22 de junho de 1964 sob o título "Cisão entre os líderes do Sul quanto à execução da Lei de Direitos Civis". Esclarece o jornal que entre esses líderes, diversos estão decididos a resistir

às normas aprovadas pelo Congresso, enquanto outros adotam política de expectativa e observação.

Ao reverenciar as memórias de dois grandes batalhadores pela integração racial, Medgar Evers e John Kennedy, o bispo Stephen Gill Spottswood — informa o "Correio da Manhã", em 26 de junho de 1964 — afirmou que

"chegará o dia em que o caráter, e não a cor; o mérito, e não a tez; a inteligência, e não a discriminação, serão os critérios para a nossa cidadania e a base do norte-americanismo".

O *New York Times*, em edição de 21 de junho, divulga alguns aspectos da repercussão internacional da aprovação da Lei.

Inicialmente, focaliza os comentários do *Izvestia* de Moscou. Segundo o *New York Times*, o órgão da imprensa soviética divulgou o fato em pequeno artigo colocado abaixo de uma fotografia em que se vê um branco, inteiramente vestido, atirando-se sobre um grupo de negros que se banham numa piscina. A essa gravura está aposta a seguinte legenda:

"O Projeto de Lei de Direitos Civis foi aprovado. Isso, porém, não significa que os racistas norte-americanos tenham abandonado as suas armas. O retrato acima focaliza um conflito ocorrido em St. Augustine (Florida) no mesmo dia em que se procedia à votação no Senado. Negros ousaram usar uma piscina destinada a brancos. A polícia prendeu os que participavam dessa demonstração contra a ordem racista reinante nos Estados Unidos."

No corpo do artigo, o *Izvestia* afirma que os despachos de Washington sobre a votação no Senado falam que a aprovação vem com um atraso de um século e que os efeitos dessa demora serão sentidos por muito tempo no Sul, "onde choques raciais não param por um momento". O despacho — continua o jornal russo — faz breves referências a algumas das principais cláusulas do Projeto e afirma que foram consideradas mais de quinhentas emendas destinadas a enfraquecer a sua eficiência.

A seguir, o *New York Times*, transcreve parte de um editorial de primeira página do *Rand Daily Mail* de Johannesburg, que, após condenar a recente onda

de sabotagem na África do Sul, conclama os nacionalistas a seguirem o exemplo das campanhas pela igualdade de direitos dos negros norte-americanos. Opina em seguida:

"Nos Estados Unidos os negros estão travando intensa luta, com sucessos progressivos, pela conquista de seus direitos. Mas, não o fazem com bombas ou pedras nos leitos das ferrovias ou tiros no meio da noite. Lutam com seus cérebros e suas crenças, com imaginação e com grande coragem. É verdade que não se trata de situações idênticas, mas para nossos homens de cor há muito que aprender com seus semelhantes americanos."

Ao assinalar o evento, *Le Monde*, de Paris, assim se manifesta:

"A nova lei antirracista certamente não constituirá um remédio miraculoso para a questão racial norte-americana, mas provocará um novo sópro à revolta negra, ao completar de modo efetivo o arsenal jurídico que possuem os partidários da integração."

A Câmara dos Representantes, em 2 de julho, por 289 contra 126 votos, aprovou definitivamente o Projeto de Lei de Direitos Civis, tendo Howard W. Smith, democrata da Virgínia, ao encaminhar a votação — segundo noticiário do *Correio da Manhã*, em sua edição do dia seguinte —, afirmado que "a violência e a amargura seriam as conseqüências dessa lei". Ao concluir o seu discurso, Howard W. Smith pronunciou as seguintes palavras: "Deus salve os Estados Unidos da América." Outro Representante do Sul, Charles L. Weltner, foi muito aplaudido ao anunciar que votava a favor do Projeto, tendo acrescentado então: "Não devemos permanecer sempre ligados a uma causa perdida, devemos, sim, construir um novo Sul."

Ao sancionar a Lei de Direitos Civis de 1964, em 2 de julho, o Presidente Lyndon Johnson assim se pronunciou: (8)

"Meus companheiros americanos: Vou sancionar a Lei de Direitos Civis de 1964. Aproveito a ocasião para lhes dirigir algumas palavras sobre o sentido dessa lei para todos os americanos.

"Há 138 anos, um grupo de homens corajosos iniciava uma luta pela liberdade. Empenhavam suas vidas, seus

destinos e suas honras sagradas, não apenas para erigir uma Nação, mas para moldar um ideal de liberdade — não visavam apenas à independência política, mas à liberdade pessoal. Não pretendiam somente eliminar a lei estrangeira, mas estabelecer os princípios justos nas relações humanas. Esta luta constituiu um ponto decisivo na História. Hoje, em remotos recantos de distantes continentes, os ideais daqueles patriotas ainda norteiam as lutas dos que buscam a liberdade. Esse é um triunfo de que nos orgulhamos.

“Aquêles que construíram o nosso País sabiam que a liberdade só seria garantida, se cada geração lutasse pela renovação e pela ampliação de seu significado. Desde os homens de Concord aos soldados no Vietnã, cada geração tem preservado esse sentimento em relação a essa crença.

“Americanos, de tôdas as raças e côres, morreram para defender a nossa liberdade. Americanos, de tôdas as raças e côres, trabalham por uma nação de amplas oportunidades. Chega a vez da nossa geração ser convocada a continuar essa procura sem termo de justiça dentro do nosso próprio território.

“Acreditamos na igualdade de todos, embora a muitos seja negado igual tratamento. Acreditamos que todos possuem certos direitos inalienáveis, embora muitos americanos não possam desfrutar de tais direitos. Acreditamos que todos mereçam os benefícios da liberdade, embora milhões sejam deles banidos — não devido aos seus erros, mas em razão da cor de suas peles. As causas estão profundamente enraizadas na história, na tradição e na natureza dos homens. Podemos entender, sem rancor ou aversão, como isso acontece.

“Isso, porém, não pode continuar. Nossa Constituição, a criação de nossa República o proíbem. Os princípios de nossa liberdade o proíbem. A moralidade o proíbe. E a Lei que sancionarei essa noite o proíbe.

“A Lei é o produto de meses de meticolosos debates e discussões. Foi proposta há mais de um ano por esse grande americano, o falecido e estimado Presidente John F. Kennedy. Recebeu o esmagador apoio de mais de dois terços de ambas as Casas do Con-

gresso. Dezenas de milhares de líderes civis e religiosos a aprovaram. É apoiada pela grande maioria do povo norte-americano.

“Seu propósito é simples. Não restringe a liberdade de qualquer americano que respeite o direito alheio. Não outorga tratamento especial para qualquer cidadão. Afirma que para cada homem o único limite à aspiração de felicidade e ao futuro dos filhos será a própria consciência. Afirma que aquêles que são iguais perante Deus, o serão agora nas cabines indevassáveis de voto, nas salas de aula, nas fábricas, nos hotéis, nos restaurantes, nas casas de diversão e em outros lugares que atendam ao público.

“Estou tomando providências no sentido de completar a Lei, sob a minha obrigação constitucional de “zelar para que as leis sejam conscienciosamente cumpridas.”

“Em primeiro lugar enviarei ao Senado a indicação do nome de Leroy Collins para a direção do Serviço de Relações das Comunidades. O Governador Collins traz a experiência de uma longa carreira de grandes serviços prestados às Comunidades que procuram, através da razão e do bom senso, solucionar seus problemas de relações humanas. “Em segundo lugar nomearei um Conselho Consultivo constituído por cidadãos ilustres que assistirão o Governador Collins em suas obrigações.

“Em terceiro lugar estou solicitando ao Congresso verbas suplementares a fim de custear a execução da Lei.

“Em quarto lugar, em audiência realizada hoje à tarde em meu gabinete, dirigi-me às Agências Federais instruindo-lhes sobre as suas novas responsabilidades impostas pela Lei e solicitando as suas prontas execuções, bem como uma constante informação sobre os progressos obtidos.

“Em quinto lugar, estou designando funcionários especialmente credenciados para promoverem a maior compreensão da Lei e auxiliarem o desenvolvimento de um espírito de aquiescência.

“Não devemos encarar a promulgação dessa Lei como um ato vingativo. Seu fim não é punir. Seu propósito não é a desunião, mas acabar com discórdias que têm existido demais. Seu escopo é nacional, não regional — pois estamos lidando com um problema que já

deixou de ser questão regional para se tornar preocupação de todos os norte-americanos, onde quer que vivam.

"Seu objetivo é promover um compromisso mais duradouro pela liberdade, uma mais constante busca de justiça e um mais profundo respeito à dignidade humana. Atingiremos essa meta, pois a maioria do povo norte-americano sabe respeitar as leis e quer fazer o que é direito.

"Eis a razão por que a Lei de Direitos Civis repousa primeiro na submissão voluntária, depois nos esforços dos Estados e das Comunidades, no sentido de garantir os direitos de todos os cidadãos sem recorrer à autoridade federal. Determina que a lei federal somente venha a intervir quando as outras não possam ou não realizem as suas missões.

"A Lei de Direitos Civis é um convite para que todos, em seus Estados e suas Comunidades, seus lares e corações, combatam os últimos vestígios de injustiças nos Estados Unidos. Apelo a todos os funcionários públicos, líderes religiosos, homens de negócio, profissionais liberais, trabalhadores e donas de casa — enfim, todos os americanos — para que participem do esforço de trazer justiça e esperança para o povo e paz para nossa terra.

"Meus companheiros cidadãos, chegamos a uma hora de prova. Não podemos falhar. Encerremos a história do ódio racial. Oremos por corações sensatos e compreensivos. Coloquemos de lado diferenças irrelevantes e trabalhemos pela harmonia da Nação. Aproximemo-nos do dia em que a nossa imensurável força seja livre para realizar as grandes obras designadas pela justiça e pela consciência de Deus para nosso País."

Falando em Genebra, na data comemorativa da independência de sua pátria, o Secretário-Adjunto de Trabalho norte-americano, George Weaver (9), assim se manifestou:

"A verdade é que os Estados Unidos, do Norte ao Sul, de Leste a Oeste, constituem uma sociedade racista num grau que até agora nos temos negado a admitir."

Weaver, que é negro, consagrou seu discurso ao reconhecimento dos Direitos Civis, fato que qualificou como "a terceira

revolução norte-americana", depois de comentar:

"É verdadeiramente uma ironia do destino que, sendo o indígena e o negro os primeiros norte-americanos, estejam entre os últimos a se beneficiar dos direitos concedidos por Deus. A luta pela justiça social e pela equidade não é um problema negro. O combate pelos direitos civis não está destinado a garantir tais direitos simplesmente ao negro. É uma luta levada a cabo em nome de todos os norte-americanos, aos quais são negadas as possibilidades iguais de educação, de emprego, de participação na vida da Nação. A maior preocupação do mundo não é hoje um confronto entre dois gigantes nucleares, já que eles chegaram, no fim das contas, a neutralizar-se, mas o que o mundo se esforça desesperadamente para evitar é a mais terrível de todas as catástrofes: "a guerra santa dos negros contra os brancos".

Otto Maria Carpeaux, em "Futuro, Passado, Presente", artigo publicado no *Correio da Manhã* de 4 de julho, assim se pronuncia:

"O Presidente Lyndon Johnson sancionou, ontem, a Lei de Direitos Civis, que promete a igualdade política, civil e econômica a milhões de cidadãos norte-americanos, até agora privados dos benefícios que a Declaração de Independência estabeleceu, baseados nas célebres palavras: "All men are created equal." "Todos os homens são criaturas iguais."

"É um progresso notável, embora um pouco tardio. A realização da promessa dependerá da execução fiel e enérgica da lei. É a questão do futuro."

Em 23 de junho de 1964, o Sr. Senador Afonso Arinos e outros senhores senadores, através do Requerimento n.º 179, de 1964, solicitaram a manifestação do Senado Federal brasileiro em regozijo pela histórica decisão norte-americana e a transmissão de tal manifestação ao Senado daquele País.

O Senhor Senador Antônio Carlos, relatando o requerimento na Comissão de Relações Exteriores (conforme publicação no *Diário do Congresso Nacional* — Senado, de 27 de julho de 1964), salientou:

"Com a autoridade de autor do projeto que se transformou na lei brasileira da defesa rigorosa e nobre da

integração racial em nosso País (10), o eminente Senador Afonso Arinos propõe medida que se coaduna com o pensamento do povo brasileiro e reflete com perfeição os seus sentimentos de repulsa à discriminação racial. "A hora em que o povo americano, através da decisão histórica de seus legítimos representantes, trava uma das mais dramáticas batalhas pelo aperfeiçoamento de sua notável civilização, é justo que os representantes de um povo cristão, como o brasileiro, acolham o requerimento."

O Prêmio Nobel da Paz, que se destina ao maior propagador da fraternidade entre os homens, foi conferido em 1964 a um negro de 35 anos, Ministro da Igreja Batista no Sul dos Estados Unidos. O Dr. Martin Luther King Jr., é o mais jovem laureado pela instituição sueca, desde a sua criação em 1895.

Sabedor de que fôra distinguido com o Prêmio Nobel da Paz, o líder da integração racial, conforme noticiou o *New York Times* de 15 de outubro de 1964, declarou:

"Considero o prêmio como um símbolo de que a opinião pública mundial estêve ao lado daqueles que lutaram pela liberdade e pela dignidade."

Apesar de sancionada a Lei de Direitos Civis, Martin Luther King Jr. considera que há ainda uma série de conquistas a serem obtidas pelo negro norte-americano, através de meios pacíficos. Perguntado se haveria lugar para êle na nova luta que se inicia pelas oportunidades para o homem de cor nos Estados Unidos, segundo o *New York Times*, esclareceu:

"A História lançou-me nesse combate. Seria ao mesmo tempo uma imorali-

dade e um símbolo de ingratidão, se eu não enfrentasse minha responsabilidade de fazer tudo que posso por êle."

Desde o dia em que pronunciou aos seus companheiros negros palavras como: "So listen to me, children: Put on your marching shoes; don't cha get weary; though the path ahead may be dark and dreary; we're walking for freedom, children..." o Dr. Martin Luther King Jr., que é um discípulo de Gandhi e Thoreau, foi considerado e respeitado pela policia norte-americana, que o prendeu por quinze vezes, e pelos próprios propagadores da segregação racial, como o maior líder negro dos Estados Unidos.

A imorredoura oração por êle proferida em Washington, junto ao monumento a Lincoln, numa demonstração favorável aos Direitos Civis, em agosto de 1963, constitui uma síntese de seus ideais.

"I have a dream... It is a dream deeply rooted in the American dream... I have a dream that one day in the red hills of Georgia, sons of farmer slaves and the sons of farmer slave-owners will be able to sit down together at table of brotherhood..."

Independente de qualquer consideração quanto a sua eficiência para a solução da questão racial nos Estados Unidos, a Lei de Direitos Civis de 1964 traz em sua essência o sentido histórico de uma grande luta pela igualdade. E como tal, a corajosa conquista de homens como John F. Kennedy e Martin Luther King Jr. talvez signifique a primeira resposta norte-americana ao "grande grito negro" do pensamento de Sartre.

NOTAS

- (1) — O texto transcrito data de 1954.
- (2) — "Na Pele de um Negro" — Tradução portuguesa de Raul Correia.
- (3) — Publicada pelo Serviço de Divulgação e Relações Culturais dos Estados Unidos da América.
- (4) — Editorial do *Dallas Morning News*, transcrito no *Congressional Record-House* de 6 de maio de 1964.
- (5) — Discurso do Senador Towers, publicado no *Congressional Record-Senate* de 15 de maio de 1964.
- (6) — *Congressional Record-Senate* de 18 de abril de 1964.
- (7) — Editorial do *Dallas Morning News*, já mencionado.
- (8) — Traduzido do *Wireless Bulletin*, n.º 124, de 6 de julho de 1964.
- (9) — Conforme noticiário do *Correio da Manhã* de 5 de julho de 1964.
- (10) — Lei n.º 1.390, de 3 de julho de 1951 — "Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor." Publicada no *Diário Oficial* de 10 de julho de 1951.

A INTERVENÇÃO FEDERAL NOS NEGÓCIOS PECULIARES AOS ESTADOS - MEMBROS

Humberto Haydt de Souza Mello
Pesquisador do Serviço de
Informação Legislativa

"Senhores, não somos uma Federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos."

RUY BARBOSA

(Trecho do discurso proferido na Sessão de 16-11-1890, pág. 210 do vol. I dos ANAIS de 1890.)

INTRODUÇÃO

Generalidades

A Constituição federal é a lei que organiza os poderes e os limita, é a lei que dá autoridade aos diversos organismos, federais, estaduais e municipais, para que outras leis sejam criadas, executadas e, segundo estas leis, se faça justiça.

Tendo em vista que a União se constitui pelo Estatuto Fundamental, que a autonomia por ela concedida aos membros deve ser respeitada, conclui-se que também ela está subordinada à Lei Magna.

A União é o organismo geral, superior, que engloba tôdas as células sociais, territoriais, e que, por se dividir internamente, fazendo com que as unidades federadas participem de suas deliberações, não exerce seu poder em nome dos Estados-membros (1), mas em seu próprio nome, pela competência que lhe cabe pela própria Constituição.

Os Estados-membros são vinculados à União por laços indissolúveis e estão sob sua autoridade suprema; são dependentes do poder central. Eles participam da vontade federal quando se fazem representar para a elaboração da Constituição Federal e quando, do mesmo modo que a elaboraram, a reformam.

O território nacional é indivisível e o povo tem a mesma cidadania, embora a naturalidade varie.

Para que os Estados-membros de uma Federação tenham o normal funcionamento, devem, uma vez que suas autonomias derivam da Constituição federal, zelar pelos traços fundamentais da estrutura nacional. No restante, estes Estados podem somente atender às suas peculiaridades regionais.

A Federação tem, como elemento indispensável à sua própria sobrevivência, um aparelhamento capaz de coagir, pelo direito, se preciso garantido pela força, ao cumprimento das normas que garantem sua unidade territorial e social.

É dever, portanto, da União assegurar o *vinculum foederis* e para isto deve estar em condições de usar oportunamente o meio adequado para extinguir as causas que venham a perturbar a estabilidade federal.

(1) — Giorgio del Vecchio, em *Teoria Geral do Estado*, acha incorreta esta denominação para as unidades federadas, baseando-se no fato de que estas não se projetam fora do perímetro nacional.

As competências da União e dos Estados-membros podem ser repartidas segundo três critérios, para que cada um exerça direitos por si mesmo e não funcione com direitos delegados:

- 1 — discriminação dos poderes da União e dos Estados;
- 2 — especificação dos poderes da União;
- 3 — especificação dos poderes do Estado-membro.

Ao Brasil coube o segundo critério, ficando confiado ao Poder Judiciário o direito de interpretar os princípios constitucionais e de dirimir os conflitos que lhe forem submetidos.

A intervenção federal como remédio político-jurídico

PINTO FERREIRA ensina que a técnica da intervenção federal constitui a chave mestra do regime federativo, permitindo a conservação da unidade política nacional, desfazendo as "possíveis tendências centrifugas dos poderes locais".

Usando a clara e concisa definição de ANSCHUETZ, o mesmo autor transcreve em "Direito Constitucional Moderno":

"A intervenção federal é o conjunto de disposições que permitem à União obrigar os Estados-membros ao cumprimento de seus deveres."

E, mais adiante, do mesmo jurista aproveita:

"Federalismo, sem intervenção, seria uma organização sem capacidade de resistência nem estrutura sólida. Desmanchar-se-ia na primeira recusa que lhe opusesse o Estado à norma federal de ação."

PINTO FERREIRA ainda compara a legislação constitucional sobre tal assunto e afirma que "o princípio doutrinário da intervenção federal procede da Constituição nacional norte-americana (de 1787, art. IV, seção 4)":

"Os Estados Unidos assegurarão a todos os Estados da União a forma republicana de governo, e proteção de cada um deles, assim contra a invasão, como contra violências intestinas, à requisição do corpo legislativo, ou do Poder Executivo, quando o corpo legislativo não puder ser convocado."

Citando o sistema constitucional da Suíça, que também adotou a técnica da intervenção federal, analisada por J. Dubs e Sallis, diz que são estabelecidas condições para sua realização nos casos de perigo externo e comoção intestina.

Referindo-se à Argentina, transcreve a Constituição de 1853, art. 6.º:

"O governo federal intervém no território das Províncias para garantir a forma republicana de governo ou repelir invasões estrangeiras; e a requisição de suas autoridades constituídas, para sustentá-las ou restabelecê-las, se houverem sido depostas pela sedição ou por invasão de outra Província."

No México — ensina — a Constituição de 1917, art. 122, estabelece:

"Os Poderes da União têm o dever de proteger os Estados contra toda invasão, ou violência externa. Em cada caso de sublevação, ou alteração interior, prestar-lhes-ão igual proteção, sempre que sejam requisitados pela Legislatura do Estado, ou por seu Executivo, se aquela não estiver reunida."

Na Alemanha — informa — o art. 48 da Carta de Weimar diz:

"Quando um Estado-membro não cumpre os deveres que lhe impõem a Constituição ou as leis do Reich, pode o presidente do Reich obrigá-lo a tanto, apelando para a força armada."

Logo, é universal que a União, por meio de um Interventor (representante do Presidente da República), com o objetivo de assegurar o *vinculum foederis*, pode tomar o lugar do Governador do Estado que, por ação ou omissão, compromete a soberania do Estado Federal.

A intervenção como dever e poder da União

Ruy Barbosa, in "O Artigo 6.º da Const.", para demonstrar que "a requisição do governo do Estado não obriga o Governo federal a intervir, nem intervir poderá êle, senão para restabelecer a ordem e a tranqüilidade", concluindo que "não lhe será lícito intervir, senão de maneira tal, que o objeto e o efeito da medida interventiva seja o restabelecimento da ordem e tranqüilidade no Estado", referindo-se às expressões da Carta Magna "O Governo federal não intervirá nos Estados, salvo para..." (2), explica:

"Nesta fórmula se contém uma proibição e uma concessão: a proibição geral de intervir em negócios peculiares aos Estados (*não poderá intervir*) e a concessão excepcional de nêles intervir, em ocorrendo algum dos casos ali enumerados (*salvo para...*)

"O texto, nesta parte, se desdobra em uma regra e uma exceção. Regra: "*não poderá intervir*". Exceção: "*salvo para...*"

"A regra interditiva é, portanto, determinativa: porque tôda interdição envolve, em si, determinação.

"Mas a exceção é *permissiva*; visto como as subordinadas, a que se liga mediante o advérbio de exclusão *salvo*, se acham tôdas sujeitas ao verbo *poder* negativamente usado na proposição inicial e afirmativamente nas outras.

"É como se o legislador constituinte houvesse escrito: "O Governo federal *não poderá intervir* em negócios peculiares aos Estados, *salvo para* tais fins, casos êstes nos quais *poderá intervir*." Ou então: "O Governo federal *não poderá intervir* em negócios peculiares aos Estados, mas *poderá intervir*, para..."

"Na oração principal, absoluta vedação: *não poderá*. Nas subordinadas, outorga de uma faculdade: *poderá*. Em princípio, *não poderá intervir*. Mas intervir *poderá* nas hipóteses excetuadas."

Ruy Barbosa prossegue fazendo ver que a Constituição não concede, por isto, liberdade à União para deixar de intervir nos casos de exceção e que não é bastante a alegação de qualquer hipótese para que o Governo central deva imediatamente intervir, sem averiguar a existência dos motivos. E continua:

"A transposição das fronteiras de um Estado por tropas estrangeiras, ou de outro Estado, pode ser um acidente momentâneo, involuntário, que aparente, mas não tenha, em realidade, o caráter de invasão.

"A forma republicana federativa pode sofrer, e qualquer Estado, violações accidentais e transitórias, que não demandem a ingerência do poder federal, para manter.

"As leis e sentenças federais podem encontrar, eventual e passageiramente, em sua aplicação, nos Estados, obstáculos e contratempos que lhes dificultem a execução, mas não exijam imediatamente, para lhes assegurar o cumprimento, a interferência do Governo federal.

"Por isso, em vez de estatuir o art. 6.º que, em emergências tais, o Governo federal *intervirá*, usa do verbo *poder*, estabelecendo que, no geral dos casos, "*não poderá intervir*", mas que *poderá* nesses, ali excluídos, explicitamente, do princípio geral.

"A Constituição não preceitua que o poder federal *intervenha*, não estatui que *intervirá*, não determina que há de intervir. Admite, outorga, consente a intervenção. Não manda: permite. Não prescreve: autoriza. Não ordena: faculta. Não cria uma obrigação: confere o poder. "*Poderá intervir*."

"Poder não é ter a obrigação de fazer alguma coisa, não é estar adstrito a praticar alguma ação. É ter o direito, a competência, a autoridade para uma

(2) — A Constituição de 1891 dizia: "O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:". Uma vez que o *mens legislatoris* destas orações é o mesmo da vigente Constituição, a sabedoria de Ruy continua a nos ser útil.

função, para um ato, para uma coisa. Usará dessa autoridade, exercerá essa competência, quando caiba, quando importe, quando julgue. Não obrigatoriamente. Não fatalmente. Não cegamente. Mas apreciativamente. Mas discriminadamente. Mas discricionariamente. Eis aí a distinção entre o *poder* e o *dever*.

"Claro está que em todo o poder se encerra um dever: o dever de não se exercitar o poder, se não dadas as condições que legitimem o seu caso, mas não deixar de o exercer, dadas as condições que o exijam.

"A diferença, porém, está em que o *dever* não deixa eleição a quem incumbe. Se éle se traduz na prescrição de um ato determinado, sujeito a uma condição formal, em se realizando esta, a sua consequência inevitável é a execução imediata do ato prescrito." (3)

Quer ainda Ruy Barbosa, para demonstrar seu ponto de vista, que, embora a tecnologia jurídica escolhesse o termo "requisição", para *forma* pela qual o Estado *pede* a intervenção, este mesmo vocábulo não significa *exigência, imposição*. *Requisitar*, neste caso, equivale a *requerer, solicitar*. Conclui, também, que, "se a autoridade requisitante não requisita o que a lei lhe permite requisitar, a autoridade, a que se dirige a requisição, não lhe pode atender".

Quando "a causa da perturbação está no próprio Governo do Estado, a intervenção do Governo federal não pode ser para sustentar esse Governo", arremata o ilustre jurista, "porque, se para isso fôr, não será uma intervenção *que restabeleça a ordem*, mas uma intervenção de alimento, incentivo, proteção à desordem".

Ainda sobre o mesmo ponto, Ruy Barbosa reforça:

"A ordem material poderia, talvez, restabelecer-se pela violência da compressão.

Mas, quando a Constituição autoriza a intervir para a restauração *da ordem*, não separa a *ordem material* da *ordem moral*, da *ordem legal*.

"É a *ordem* o que ela quer, a ordem na sua integridade; e a ordem, na sua inteireza, consiste, antes de mais nada, na moralidade, no direito, na lei, de cuja observância promana, como derivação natural e imediata, a ordem material.

"Uma carta constitucional, por menos burocrática, por menos liberal que seja, não se pode abstrair desta espécie de ordem, nem se concebe que, quando fala em *ordem*, não a tenha em mente."

A oportunidade para a intervenção federal

"Quando o legislador nacional verificar que há um vício nas instituições de um Estado, ou quando o Supremo Tribunal, em um julgado, assim o decidir, é evidente a necessidade da intervenção para remodelar as instituições desse Estado.

"E, se uma longa vida constitucional do Estado, de permanentes e ininterruptas relações dêle com os poderes nacionais, se tem manifestado, e se reconhece depois um vício nas suas antigas instituições, os poderes nacionais, verificado esse fato, estarão impedidos de dar remédio a essa situação?

"Juridicamente, parece que não. Não pode haver organização local contrária aos princípios da Constituição federal.

"O legislador constituinte o proclamou: "Os Estados se regerão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitando os princípios constitucionais da União." (4)

(3) — "As nossas leis estão cheias de exemplos desta linguagem. Na própria Constituição encontra-se mais de um. A polícia não pode intervir em uma reunião sendo para manter a ordem. Isto não quer dizer que, no caso de desordem, a polícia possa intervir ou não. Pelo contrário, todos sabem que ela tem o dever de intervir." (Rev. Forense, vol. XXXIII, pág. 541.)

(4) — Esta norma aparece em todas as Constituições já promulgadas no Brasil, embora sua redação varie um pouco.

"Por conseqüência, tôda organização local que se fizer em desrespeito a êsse princípio da Constituição nacional, é uma organização viciada e, portanto, nula. Pouco importa que conveniências políticas, que a falta de estudo, que a desatenção, não tenham permitido a correção dessas violações. A qualquer momento que elas possam ser verificadas, devem ser remediadas, pois que o legislador constituinte garantiu, a Nação garantiu à população dos Estados, dentro de seus territórios, o gôzo de determinadas instituições. É, pois, obrigada, quando verificar que as instituições são viciadas, a intervir para fazer que se modifiquem, de acôrdo com os princípios imperiosos da Constituição. Não pode haver prescrição aquisitiva a favor de instituições dos Estados contrárias à Constituição nacional.

"A verificação dêsse vício, exclusivamente ao Congresso compete: êle, por meio de uma lei, deve decretar a remodelação constitucional do Estado, ou determinar qual a parte a alterar e o modo de realizar essa alteração. Se a Constituição do Estado, por exemplo, contiver regras, para a sua reforma, que não estejam em desacôrdo com a Constituição nacional, a remodelação poderá fazer-se de acôrdo com as próprias regras dessa Constituição local. Quando, porém, essas regras forem contrárias às disposições da Constituição federal, o legislador nacional deve, na lei de reconstrução, não só determinar os pontos a remodelar, como também o modo de realizar a remodelação." (5)

O motivo para a intervenção federal

"O Governo federal poderá intervir por uma simples comunicação, observando ao Estado violador que os seus atos dão causa à intervenção, e êsse Estado reconhecer e se submeter. Neste caso, há uma simples intervenção oficiosa, sem necessidade de atos materiais conseqüentes. Não basta, porém, essa observação por parte da União; o Estado resiste. A União determina uma demonstração de forças; o Estado cede diante dela, modifica as suas instituições, o poder perturbador deixa de perturbar a ação de outro poder, etc. — cessa o ato da intervenção, que apenas se produz para a eficácia da Constituição; conseguindo o fim visado, êle desaparece.

"Mas, ou se trata de uma remodelação de um Estado, porque êste violou a Constituição, ou porque um Estado tentou separar-se, ou um Estado entra em luta, resiste à intervenção da União. A União, então, tem necessidade de uma ação mais duradoura no território do Estado, escolhe um representante seu, nomeia um interventor, e êsse representante da União fica sub-rogado nas funções peculiares ao governo do Estado. Nada há que impeça a nomeação dessa autoridade.

"A Constituição não disse quais os meios práticos que o Governo deve pôr em prática, mas evidentemente concedeu aos poderes públicos os meios indispensáveis para a realização dos fins que lhes traçou. Se a Constituição autorizou a intervir, se a Constituição determinou a intervenção, pois que há casos que não podem ser facultativos, a União tem de intervir para a salvação da dignidade nacional, para manter a eficácia da lei, e conseqüentemente tem o direito de usar de meios eficazes para a realização da intervenção, e êsses meios exigem que ela tenha um representante para a prática de atos governamentais no Estado, cujo governo desaparece, ou porque êste já não exista, no caso de acefalia de governo, ou pela dualidade de governos, ou porque o Estado tentou separar-se. O fato é que as funções governativas do Estado não podem ter solução de continuidade, alguém tem que preencher essas funções. Assim, o representante da União, o interventor, se acha, em virtude das disposições Constitucionais, sub-rogado nelas." (6)

(5) — Trecho das lições dadas aos seus alunos, na Faculdade de Direito de São Paulo, pelo prof. dr. Herculano de Freitas, em 1923.

(6) — Herculano de Freitas, op. cit.

O limite da intervenção federal

"Se é para repelir a invasão estrangeira, ou de um Estado em outro, evidentemente cessa, quando conseguido o fim da intervenção e tomadas as devidas cautelas para que o ato se não produza; se para restabelecer a ordem e a tranqüilidade públicas, cessará quando as perturbações tiverem cessado; se para assegurar a execução das leis, conseguido o fim, cessa a intervenção; se para manter a forma republicana, alcançado o fim, isto é, reorganizado o Estado, deposto o usurpador, etc., transformadas as instituições de acôrdo com as exigências dos princípios constitucionais, deve terminar a intervenção. Porque, se o legislador constituínte autorizou intervir, não autorizou a cassar permanentemente a autonomia dos Estados. Conseguido o fim em vista, isto é, reparado o mal, dado o remédio necessário a êle, evidentemente deve cessar tôda a ação do Gôverno nacional e continuar a vida normal das instituições locais. (7)

"Se é para manter a Federação, isto é, a unidade nacional, conseguida a submissão do Estado, de modo seguro e estável, deve também cessar a intervenção, mas só quando a Nação se compenetrar de que não há mais tentativa separatista nessa parte da União." (8)

A situação do Estado onde se realiza a intervenção federal

"Não se pode compreender que, quando a população de parte do território nacional quis segregar-se da comunhão da vida nacional, e o tenta por um ato material, possa reclamar o gôzo das instituições que a Constituição consagrou e a garantia do direito que ela deu, não a inimigos que a combatam, mas a cidadãos que a respeitem.

"Um Estado tentou separar-se, tentou sair da comunhão nacional; não pode voltar a gozar logo das mesmas garantias. A Nação precisa assegurar-se de que não há mais perigo de nova tentativa de separação. Neste caso é, porém, preciso um regime legal, que não está previsto na Constituição.

"Quem tem poder para decretar disposições para regular os casos imprevistos, é somente o Congresso Nacional. Ele, pois, deve declarar qual o tempo em que o Estado deve ser mantido nessa situação, qual o regime legal aí adotado, isto é, a forma de sua administração, etc.

"O poder para isso, perguntarão, onde está? Se em nenhum dos pontos expressos da Constituição ela autoriza essas medidas que propondes, onde baseais a vossa asserção? E eu vos responderei serenamente, com a lealdade que devo aos meus discípulos, em cuja formação de espírito pretendo orgulhosamente colaborar, — eu vos responderei: o fundamento das conclusões a que chego está exatamente na Constituição da República. O poder para isso está na suprema competência da Nação, para fazer cumprir a Constituição, estatuída no seu artigo 1.º, e na disposição do artigo 34, n.º 33, que arma o Congresso da faculdade de definir os poderes implícitos conferidos ao Gôverno nacional, bem como na disposição do art. 65, n.º 2..... (9).

"Quando a União intervém para reconstruir o Estado que tentou destruir a forma federativa, isto é, que tentou separar-se, ela pode conservar o direito local ou alterá-lo, isto é, as leis do processo, as leis administrativas, etc. Desde que não seja danosa aos interesses dos cidadãos e não colida com as disposições do direito nacional, pode ser conservada, ou pode ser alterada essa legislação.

(7) — O art. 11 da atual Constituição Federal diz: *A lei ou o decreto de intervenção fixar-lhe-á a amplitude, a duração e as condições em que deverá ser executada.* O bom senso, entretanto, nos diz que, segundo os casos apontados em 1923 pelo professor Herculano de Freitas, a duração poderá ser reduzida ou aumentada por igual decisão que determinou a intervenção.

(8) — Herculano de Freitas, op. cit.

(9) — Esta citação refere-se à Constituição de 1891.

“Evidentemente, a União, pelo seu representante, deve também estar armada dos meios de modificar as instituições e a legislação local conseqüente que estiver em desacôrdo com os princípios constitucionais, e não determina medidas de remodelação ou de reconstrução, o fim não sendo uma modificação jurídica, mas sim, de fato, a União não deve tocar nas leis locais, especialmente de organização. Do alcance da intervenção, do seu fim, do seu modo, decorrem naturalmente os poderes do interventor, e o Congresso, nas leis de reconstrução ou nas leis de remodelação, bem como o Executivo, nos casos de acefalia, de anormalidade do governo, deve traçar os limites de ação do interventor nos atos do govêrno local.

“A intervenção sendo determinada por ato irregular do Estado que a provocou, culpa nenhuma tendo a Nação nesses atos, é justo que as despesas extraordinárias para a União, que a intervenção acarretar, corram por conta dos cofres locais. Assim, aliás, se processa por disposição expressa da Constituição, na Suíça.” (10)

A intervenção mal empregada

Reduzindo ao zero do caos a intervenção, “como instrumento de proteção das oligarquias pela União”, citando os pretextos, a jurisprudência política da época, Ruy Barbosa (11) fere:

“Para a ditadura em que degenerou o regime presidencial no Brasil, ditadura central, derredor de cuja onipotência gravitam, subservientes, as ditaduras locais, não era admissível a intervenção como instrumento de corrigir, nos Estados, a desordem e a intranqüilidade ali criadas pelos seus governos, senão protegendo-os na exploração da intranqüilidade e da desordem; não era justificável, para manter, contra êsses governos, a forma republicana, quando êles a cerceassem, ou abolissem, esbulhando as populações dos seus direitos eleitorais; não era tolerável, senão enquanto se restringisse a servir, para assegurar a execução de sentenças pronunciadas em casos individuais, e se abstinisse de reagir contra as situações de geral desrespeito às leis da União, constitucionais, ou ordinárias, mantendo-as contra as administrações estaduais, que com elas acabassem nas suas garantias mais sagradas, em grosso e por atacado.

“O que devia ser, é que se convertesse a intervenção em meio, tão-sòmente, de sustentar os governos, cujos crimes anarquizassem os Estados; em meio de ajudar os governos dos Estados a transmutar-lhes a forma republicana em oligarquias, reduzindo a nada, na prática, a eletividade legal do Congresso e do Executivo; em meio, enfim, não de manter, nos Estados, as leis federais, contra os governos a elas rebeldes, mas de manter a rebeldia dêsses governos contra as leis federais.

“Eis o que havia de ser, e o que acabou sendo, agora mais do que nunca, por obra e graça do atual presidente, êsse recurso da intervenção, que o legislador constituinte concebeu como abrigo do povo, nos Estados, contra as invasões, como garantia do povo, nos Estados, contra a extinção da forma republicana, como defesa do povo, nos Estados, contra a desordem, como refúgio do povo, nos Estados, contra a subversão das leis federais, e que, presentemente, se reduz à íntima associação do Govêrno federal com os mais ruins governos estaduais, contra as populações esmagadas, em reforço da opressão que as flagela.

“Incomparavelmente mais suave era aos oligarcas dos Estados segurarem as suas fábricas políticas, os seus sindicatos de indústria e comércio na Companhia Central de Seguro Mútuo do Catete, obtendo, assim, para os maiores desatinos seus, carta de privilégio e imunidade certa, do que terem a pender-lhes sôbre os negócios e crimes de todo o gênero, que os alimentam, essa ameaça da intervenção intransigente contra as situações, que não respeitarem, no povo,

(10) — Herculano de Freitas, op. cit.

(11) — O Caso da Bahia.

o direito de eleger o seu governo, que pela sua desordem, arrastarem o povo às reações inevitáveis da legítima defesa, que organizarem a opressão do povo, trazendo a rôjo, nos Estados, as garantias da legislação federal.

“Sendo, pois, recíproca e inestimável a conveniência, juntaram-se e conchavaram-se as duas partes, harmonizando-se na criação deste regime de opressão em comum, que burla de todo a intervenção estatuída, e acaba de culminar na política atual do presidente, cujos atos fazem da intervenção o sistema da mais iníqua e nefanda tirania, que jamais se imaginou, para aniquilar o civismo das populações resistentes ao domínio dos seus carrascos.

“Isso tudo, entretanto, se pratica sob o pretexto da autonomia dos Estados. De tudo isso timbram os que se vão atascando nessa loucura em culpar a Constituição. Com tudo isso o que inculcam estar fazendo é “salvar os princípios”, é seguir “a boa doutrina”, é impedir que se desnature a intervenção, convertendo-se em máquina de avassalamento dos Estados ao Governo federal.

“Para legitimar isso tudo, é que aí está, na ciência dos precedentes administrativos e na maestria das lições parlamentares, a jurisprudência política, essa jurisprudência de sofismas e apostasias; de pusilanimidades e conchavos, de abdicação da liberdade e felonias contra a Constituição, tudo no empenho, ora de salvar, por meio das ditaduras estaduais, a ditadura federal, ora de salvar a ditadura federal por meio das ditaduras estaduais.

“Já se vê que, para saciar a sede aos sedentos de verdade constitucional, não se podia achar corrente mais turva. Mas aí é que a vão buscar, com alguns laivos de erudição estrangeira, às vezes mal ingerida, mal digerida e mal dirigida, os mestres do nosso direito constitucional, uns saturados no ambiente do regime e com êle coniventes, outros, iludidos, na boa-fé e inexperiência de não-iniciados, com as hipocrisias e ficções dessa fantasmagoria de república e federação.

“Mas os raios da verdade atravessam, muitas vezes, as cerrações do êrro, como os do sol as nuvens do mau tempo; e é deste modo que, nesses mesmos comentários, onde, nesta questão, o constitucionalismo oficial se vai prover de armas e munições contra a interpretação genuína do art. 6.º, a incoerência dos seus ensinamentos não raro trai a qualidade bastarda e errônea das lições, que êles professam.”

O interventor

“A figura do interventor federal pertence ao direito argentino. De lá tirou a nossa experiência republicana êsse instrumento necessário de representação, nos Estados cuja autonomia foi suspensa, do poder central que lha suspendeu.

“Não é uma citação arbitrária ou maliciosa da política; é uma consequência do próprio remédio constitucional da intervenção.

“Evidentemente, o Governo federal, interferindo na vida regional, não o poderia fazer por algum dos seus membros, tão imprópria seria a acumulação de funções, nacionais e estaduais. Por outro lado, a intervenção em regra é uma transitória substituição de governos: o autônomo cede ao interventor, para que êste restabeleça a normalidade desejada. Daí a necessidade de designar o Presidente da República uma pessoa de sua confiança, um funcionário à altura das dificuldades e delicadeza da missão, um magistrado, um político, ou um militar, para o trabalho de representá-lo nos atos da intervenção. Êste o comissionado federal, argentino e suíço; e o interventor, que conhecemos, na recente prática brasileira do regime.

“O “comissionado” surgiu em 1853, no governo do General Urquiza, na Confederação Argentina, nomeado para pacificar as províncias de Tucuman e Santiago del Estero. Em 1879, no governo de Alvelaneda, teve o nome, que conserva, de interventor federal.

“No Brasil, até 1906, antes da Carta de 1934, não se cogitara de semelhante personagem. Decretada, naquele ano, a intervenção do Estado de Mato Grosso, foi designado para executá-la um interventor.

“Insurgiu-se Ruy Barbosa contra a novidade, que declarou estranha às nossas instituições, ignorada pelos intérpretes, até essa data, da Constituição da República. Reconhecia, entretanto, não ao Presidente, mas “ao legislador nacional o direito de, no uso da faculdade a êle conferida pelo artigo 6.º, n.º 2, criar por lei a intervenção e confiá-la a um interventor” (Discurso em 1913). E tanto o tolerava que, em 1913, propôs que se interviesse no Amazonas, por intermédio de interventor nos poderes enunciados (projeto 16 — 1913); e em 1920 se opunha ao ato do presidente EPITÁCIO PESSOA, que interferiria na Bahia sem, todavia, afastar das funções o governo local. Com o apoio, finalmente, de Ruy Barbosa, assente ficou na sombra de contestação, a legitimidade da figura do interventor, sempre que tivessem de ser substituídas as autoridades estaduais, agindo êle, e desempenhando as funções de governo, em nome, e por conta da União.

“Nesta hipótese, o interventor não colaborava com o legislativo local, por isso o representante do poder central não tinha qualidade para funcionar juntamente com o poder eletivo local. Suspendia o exercício das demais autoridades políticas. A União só não respondia pelos danos que praticasse, se “administrativos de caráter ordinário”, por atos ilegais dêle, responsável comitente. E durava-lhe o exercício enquanto estritamente realizasse os fins da intervenção. Por isso constituía norma de ação para êsses funcionários um decreto, estipulando os seus deveres principais, espécie de “lei orgânica”, limitando e definindo o alcance da interventoria federal.” (12)

LEGISLAÇÃO

A intervenção antes de 1891

No Brasil, a legislação começa a tratar da intervenção federal nos Estados a partir de 15 de novembro de 1889. Sabendo-se que, durante a monarquia, os governadores das províncias eram escolhidos e nomeados pelo Imperador, torna-se evidente que esta situação (o todo intervindo nos negócios peculiares à parte) era normal. Podemos até, sem temer as responsabilidades do afirmado, dizer que êste estado de coisas foi grandemente responsável pela conservação da integridade nacional.

Com a proclamação da República, que escolhera o regime federativo, tivemos o Decreto n.º 1 a tratar, pela primeira vez, em termos de remédio político-jurídico, da intervenção federal nos Estados:

“DECRETO N.º 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

O Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil decreta:

.....

 Art. 4.º — Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das legislaturas de cada um dos Estados, será regida a nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos governos que hajam proclamado ou, na falta dêstes, por governadores delegados do Governo Provisório.

.....

 Art. 6.º — Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública fôr perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir as desordens e

(12) — Pedro Calmon — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*.

assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

.....

.....

Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1889

Marechal MANOEL DEODORO DA FONSECA,
Chefe do Governo Provisório.

S. Lobo

Ruy Barbosa

Q. Bocayuva

B. Constant

Wandenkolk."

Seguiram-se, pois, as nomeações dos delegados do Governo Provisório que deveriam tomar posse, também provisoriamente, dos governos nos Estados onde não houvera proclamações paralelas à da União. Assim, o "Diário Oficial" de 16 de novembro publicou a designação do Sr. Francisco Portella, para o Rio de Janeiro; José Cesário de Faria Alvim, para Minas Gerais; Manoel Victorino Pereira, para a Bahia. A 17 de novembro, a escolha do Sr. Affonso Cláudio de Freitas Rosa, para o Espírito Santo. A 21 do mesmo mês, a indicação do Sr. João Cordeiro, para o Ceará. A 22, para o mesmo Estado é nomeado o Sr. João Nepomuceno de Medeiros Mallet, revogando-se a disposição anterior, e escolhidos: Bernardo Vasques, para Goiás; Adolfo da Silva Gordo, para o Rio Grande do Norte; Justo Leite Chermont, para o Pará; Pedro Augusto Tavares Júnior, para o Maranhão; Felisbello Freire, para Sergipe e José Simeão Oliveira, para Pernambuco.

É de se concluir que os Estados aqui não enumerados não tiveram representantes do Governo Provisório por este nomeados, cumprindo-se a segunda determinação do art. 4.º, do 1.º Decreto da República recém-proclamada.

A 3 de dezembro de 1889, o Decreto n.º 29 fez com que, presididos pelo Sr. Saldanha Marinho, os Srs. Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana, Magalhães Castro formassem a douda comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição Federal.

Esta comissão elaborou três anteprojetos que, aproveitados em um, foram estudados pelos Ministros de Estado. A participação de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, fôra de tal modo decisiva para a execução do trabalho que "declarou-se (Ruy) autor da Constituição republicana em várias ocasiões e oportunidades: sem modéstia hipócrita, antes com provocante sinceridade" (13).

É na apreciação de Pedro Calmon que vamos buscar a intenção do legislador, isto é, a intenção do *grande revisor*:

"O artigo 6.º — o famoso artigo da intervenção federal — ganhou a sua expressão razoável graças às emendas, aparentemente superficiais, de fato profundas, com que o eminente revisor lhe melhorou a doutrina. Dar-se-ia a intervenção nos Estados para garantir a forma republicana *federativa*; seria concedida à requisição, não do governo respectivo (como propôs a comissão), porém dos poderes locais, o que ampliava a autoridade, para requerê-la, ao legislativo e ao judiciário, sem exclusão do executivo estadual, de modo a não ser uma arma de uso privativo dêste, que a invocaria ao seu talento. Nem se faria apenas para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais, porque tinha

(13) — Pedro Calmon — Prefácio ao volume XVI, 1890, Tomo I das Obras Completas de Ruy Barbosa. Comenta ainda o ilustre acadêmico: *Importa considerar preliminarmente o enriquecimento que às idéias fixadas pela comissão levou Ruy Barbosa, nisto porta-voz e vogal do Ministério. É um cotejo necessário e fértil de doutrina, sobretudo indispensável para a inteligência da redação definitiva, em boa parte antecipada pela frase lapidada e concisa do grande revisor.*

a mesma oportunidade no caso de desrespeito às *leis do Congresso*. Noutras palavras, serviria de instrumento ágil e capaz para assegurar no país o império da Constituição, impedindo que a desconhecêssem, ou vilipendiassem, nos Estados em desordem, fôrças, poderes, ou influências locais divorciadas da legalidade. Se ficou impreciso, apesar dessas modificações, o artigo 6.º, deve-se a imperfeição à experiência tempestuosa do regime nos anos seguintes, e à controvérsia suscitada à roda duma interpretação que aos homens de 1890 parecia singela e pacífica. Como se entenderia aquela forma republicana federativa obrigatoriamente observada pelos Estados? ... Em que princípios se consubstanciava? As suas características? As suas condições? O que nela cabia, ou lhe repugnava, no catálogo das morfologias do governo autónomo e representativo?"

O Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, aprovou o resultado dos estudos e o Decreto n.º 914-A, de 23 de outubro de 1890, levemente os alterou.

A 24 de fevereiro de 1891 a grande obra foi promulgada pelo Congresso Nacional.

PROJETO DA COMISSÃO DE JURISTAS

.....
 Art. 6.º — O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares dos Estados, salvo:

- 1.º — para repelir invasão estrangeira ou de outro Estado;
- 2.º — para garantir a forma republicana;
- 3.º — para restabelecer a ordem e a tranqüilidade no Estado à requisição do seu respectivo governo;
- 4.º — para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais."

PROJETO DA COMISSÃO DE JURISTAS COM AS EMENDAS DE RUY BARBOSA

.....
 Art. 6.º — (Igual)

- 1.º — (Igual)
- 2.º — para manter a forma republicana federativa;
- 3.º — para restabelecer a ordem e a tranqüilidade no Estado, à requisição dos poderes locais;
- 4.º — para assegurar a execução das leis do Congresso e cumprimento das sentenças federais."

A intervenção na Constituição de 1891

O Projeto do Governo Provisório foi, pois, constituído pelo Anteprojeto da Comissão de Juristas emendado por Ruy Barbosa. A Constituinte assim promulgou o art. 6.º:

.....
 Art. 6.º — O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1.º — para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
- 2.º — para manter a forma republicana federativa;
- 3.º — para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisi^{ão} respectivos governos;
- 4.º — para assegurar a execução das leis e sentenças federais."

(14) — Eis a comparação entre o texto promulgado e o texto emendado por Ruy Barbosa:
 Art. 6.º — igual; 1.º — igual; 2.º — igual; 3.º — substituído por "poderes locais por dos respectivos governos"; 4.º — substituiu-se "do Congresso" por "cumprimento das sentenças federais".

A intervenção na Constituição de 1891 com a emenda publicada a 7 de setembro de 1926

“.....

Art. 6.º — O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- I) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
- II) para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:
 - a) a forma republicana;
 - b) o regime representativo;
 - c) o governo presidencial;
 - d) a independência e a harmonia dos poderes;
 - e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;
 - f) a autonomia dos municípios;
 - g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
 - h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias;
 - i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;
 - j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;
 - k) a não-reeleição dos Presidentes e Governadores;
 - l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la;

III) para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação dos seus legítimos representantes, e para, independentemente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo a guerra civil;

IV) para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.

§ 1.º — Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos Estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União (n.º II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (n.º III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (n.º IV).

§ 2.º — Compete, privativamente, ao Presidente da República, intervir nos Estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§ 1.º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3.º); quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitar (n.º III); e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo.

§ 3.º — Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar ao Poder Executivo a intervenção nos Estados a fim de assegurar a execução das sentenças federais (n.º IV).

A Emenda Constitucional de 7 de setembro de 1926 atingiu o art. 59 da Constituição de 1891, fazendo com que o § 5.º também dispusesse sobre a intervenção federal nos Estados. Ei-lo:

“§ 5.º — Nenhum recurso judiciário é permitido, para justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, etc. etc.”

A intervenção no Governo Provisório de 1930

“DECRETO N.º 19.398, DE 11 DE NOVEMBRO DE 1930 (15)

Institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências.

O chefe do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil decreta:

.....
.....
Art. 5.º — Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente Lei ou de suas modificações ulteriores.

.....
.....
Art. 11 — O Governo Provisório nomeará um interventor federal para cada Estado, salvo para aqueles já organizados, em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

§ 1.º — O interventor terá, em cada Estado, os proventos, as vantagens e prerrogativas que a legislação anterior do mesmo Estado confira ao seu Presidente ou Governador, cabendo-lhe exercer, em toda a plenitude, não só o Poder Executivo como também o Poder Legislativo.

§ 2.º — O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atos municipais, os mesmos poderes que por esta Lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações daquele no território do Estado respectivo.

§ 3.º — O interventor federal será exonerado a critério do Governo Provisório.

§ 4.º — O interventor nomeará um prefeito para cada Município, que exercerá aí todas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entenda conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos e resoluções e dar-lhes instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

§ 5.º — Nenhum interventor ou prefeito nomeará parente seu, consanguíneo ou afim, até o sexto grau, para cargo público no Estado ou Município, a não ser um para cargo de confiança pessoal.

§ 6.º — O interventor e o prefeito, depois de regularmente empossados, ratificarão expressamente ou revogarão os atos ou deliberações que eles mesmos, antes de sua investidura, de acordo com a presente Lei, ou quaisquer outras autoridades que anteriormente tenham administrado de fato o Estado ou o Município hajam praticado.

§ 7.º — Os interventores e prefeitos manterão, com a amplitude que as condições locais permitirem, regime de publicidade dos seus atos e dos motivos que o determinarem, especialmente no que se refira à arrecadação e aplicação

(15) — Também chamado Código dos Interventores.

dos dinheiros públicos, sendo obrigatória a publicação mensal de balancetes da receita e despesa.

.....

 Art. 13 — Ficam expressamente ratificados todos os atos da Junta Governativa Provisória constituída nesta capital aos 24 de outubro último, e os do Governo atual.

.....

 Rio de Janeiro, 11 de novembro de 1930, 109.º da Independência e 42.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Oswaldo Aranha

José Maria Whitaker

Paulo Moraes Barros

Afrânio Mello Franco

José Fernandes Leite de Castro

José Isaias de Noronha."

A intervenção na Constituição de 1934

.....
 ".....
 Art. 12 — A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- I — para manter a integridade nacional;
- II — para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
- III — para pôr termo a guerra civil;
- IV — para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais;
- V — para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras *a* a *h* do art. 7.º, n.º 1, e a execução das leis federais;
- VI — para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida fundada;
- VII — para a execução de ordens e decisões dos juizes e tribunais federais.

§ 1.º — Na hipótese do n.º VI, assim como para assegurar a observância dos princípios constitucionais (art. 7.º, n.º I), a intervenção será decretada por lei federal, que lhe fixará a amplitude e a duração, prorrogável por nova lei. A Câmara dos Deputados poderá eleger o Interventor, ou autorizar o Presidente da República a nomeá-lo.

§ 2.º — Ocorrendo o primeiro caso do n.º V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

§ 3.º — Entre as modalidades de impedimento do livre exercício dos poderes públicos estaduais (n.º IV), se incluem:

- a) o obstáculo à execução de leis e decretos do Poder Legislativo e às decisões e ordens dos juizes e tribunais;
- b) a falta injustificada de pagamento, por mais de três meses, no mesmo exercício financeiro, dos vencimentos de qualquer membro do Poder Judiciário.

§ 4.º — A intervenção não suspende senão a lei estadual que a tenha motivado, e só temporariamente interrompe o exercício das autoridades que lhe deram causa e cuja responsabilidade será promovida.

§ 5.º — Na espécie do n.º VII, e também para garantir o livre exercício do Poder Judiciário local, a intervenção será requisitada ao Presidente da República pela Córte Suprema, ou pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, conforme o caso, podendo o requisitante comissionar o juiz que torne efetiva ou fiscalize a execução da ordem ou decisão.

§ 6.º — Compete ao Presidente da República:

- a) executar a intervenção decretada por lei federal ou requisitada pelo Poder Judiciário, facultando ao interventor designado todos os meios de ação que se façam necessários;
- b) decretar a intervenção: para assegurar a execução das leis federais; nos casos dos n.ºs I e II; no do n.º III, com prévia autorização do Senado Federal; no do n.º IV, por solicitação dos Podêres Legislativos ou Executivo locais, submetendo em tôdas as hipóteses o seu ato à aprovação imediata do Poder Legislativo, para o que logo o convocará.

§ 7.º — Quando o Presidente da República decretar a intervenção, no mesmo ato lhe fixará o prazo e o objeto, estabelecerá os termos em que deve ser executada, e nomeará o Interventor, se fôr necessário.

§ 8.º — No caso do n.º IV, os representantes dos podêres estaduais eletivos podem solicitar intervenção somente quando o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral lhes atestar a legitimidade, ouvindo êste, quando fôr o caso, o tribunal inferior que houver julgado definitivamente as eleições.

.....”
 O art. 13 desta Constituição, no seu § 4.º, dá poder ao Estado-membro de intervir no Município:

“Art. 13 —

§ 4.º — Também lhe é permitido intervir nos Municípios, a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.”

Mais adiante, no art. 40, esta Constituição trata mais uma vez da intervenção:

“Art. 40 — É da competência exclusiva do Poder Legislativo:

- i) decretar a intervenção nos Estados, na hipótese do art. 12, § 1.º;

Ainda na Constituição de 1934, no art. 41, § 3.º, êste assunto é abordado:

“Art. 41 —

§ 3.º — Compete exclusivamente ao Senado Federal a iniciativa das leis sôbre a intervenção federal e, em geral, das que interessem determinadamente a um ou mais Estados.”

No art. 90 ficam estabelecidas as últimas normas para a decretação da intervenção:

“Art. 90 — São atribuições privativas do Senado Federal:

b) autorizar a intervenção federal nos Estados, no caso do art. 12, n.º III, e os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Em suas Disposições Transitórias, a Constituição de 1934 ainda estabelecia:

Art. 18 — Ficam aprovados os atos do Governo Provisório, interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Governo, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos.

A intervenção no Constituição de 1937

Art. 9.º — O Governo Federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor, que assumirá no Estado, as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acôrdo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

- a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão;
- b) para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo;
- c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus poderes estiver impedido de funcionar;
- d) para reorganizar as finanças do Estado que suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada, ou que, passado um ano do vencimento, não houver resgatado empréstimo contraído com a União;
- e) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais:
 - 1 — forma republicana e representativa de governo;
 - 2 — governo presidencial;
 - 3 — direitos e garantias assegurados na Constituição;
- f) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parágrafo único — A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos das letras a, b e c; da Câmara dos Deputados, no caso das letras d e e; do Presidente da República, mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, no caso da letra f.

A Lei constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945 (16), pelo art. 3.º, deu nova redação ao art. 9.º da Carta de 1937:

Art. 9.º — O Governo Federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as

(16) — D. O. de 1.º de março de 1945.

funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acôrdo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

- a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território nacional, ou de um Estado em outro, bem como para repellar uma ou outra invasão;
- b) para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo;
- c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus poderes estiver impedido de funcionar;
- d) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais:
 - 1 — forma republicana e representativa de governo;
 - 2 — governo presidencial;
 - 3 — direitos e garantias assegurados na Constituição;
- e) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parágrafo único — A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República, nos casos das letras a, b e c; da Câmara dos Deputados, no caso da letra d; do Presidente da República, mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, no caso da letra e.

O art. 74 desta Constituição estabelecia:

“Art. 74 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- j) intervir nos Estados e nêles executar a intervenção, nos termos constitucionais;

Este artigo teve nova redação por lei constitucional, redação que não modificou a letra j acima transcrita.

O art. 92, que, em sua redação original, proibia aos juizes, ainda que em disponibilidade, exercerem qualquer outra função pública, teve nova redação pela Lei constitucional n.º 10, de 26 de maio de 1945, que permitia aos juizes, em disponibilidade, exercerem função pública em serviços eleitorais. A Lei constitucional n.º 11, de 30 de outubro de 1945, novamente emendou o art. 92 e, desta vez, permitindo que o juiz em disponibilidade exercesse, além das funções públicas já permitidas, as de confiança direta do Presidente da República ou de interventor federal nos Estados.

A intervenção federal na Constituição de 1946 e sua exegese

Art. 7.º — O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

- I — manter a integridade nacional;
- II — repellar invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
- III — pôr termo a guerra civil;
- IV — garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais;
- V — assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;
- VI — reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada;
- VII — assegurar a sobrevivência dos seguintes princípios:
 - a) forma republicana representativa;
 - b) independência e harmonia dos poderes;

- c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;
- d) proibição da reeleição de governadores e prefeitos para período imediato;
- e) autonomia municipal;
- f) prestação de contas da administração;
- g) garantias do Poder Judiciário.

Manter a integridade nacional

Na elaboração da Constituição, foi sugerido que se substituisse "manter a integridade nacional" por "para assegurar a indissolubilidade da União". Entretanto, a forma adotada é mais perfeita, pois não se refere somente à separação de Estado-membro, mas também à separação de qualquer porção do território nacional. (17)

A União, portanto, tem o poder de intervir no Estado que se separe para se tornar independente ou para se anexar a território estrangeiro, mesmo que prefiram a secessão os habitantes rebeldes.

Isto assim se estabelece tendo em vista que somente a União tem personalidade jurídica, ao passo que os membros do regime federativo não se projetam no exterior e que este regime não é um contrato que se possa rescindir.

Repelir invasão estrangeira

O art. 87, VIII, da Constituição dá poderes ao Chefe do Executivo para declarar guerra ao país a que pertença o exército hostil que transponha a fronteira do Brasil.

Não é necessário que haja agressão por parte dos invasores. Basta que o Governo Federal não tenha permitido a transposição, para se configurar a agressão beligerante.

Cabe à União defender sua soberania esbulhada e para isto intervém no Estado-membro invadido, zelando pelo território nacional, pela segurança do povo, ficando então o interesse particular do membro subordinado ao interesse geral da pátria.

O estado de sítio (art. 87, XIII) poderá ser decretado nesta ocasião, segundo os preceitos constitucionais (art. 66 e 206).

ROBERT BOWIE e CARL FRIEDRICH sustentam que "se fôsse confiada a defesa da federação aos Estados-membros, debilitar-se-ia a unidade e a segurança da União, já que a defesa estaria sujeita à desarticulação, à imprevisão, ou à incapacidade de cada um dos seus membros, ao que se somariam conflitos inevitáveis entre os defensores sobre a técnica usada e outros assuntos relativos, como, por exemplo, medidas econômicas" (18).

As providências para a salvaguarda do território nacional, sendo de competência da União, trazem para si as responsabilidades do custeio de todas as medidas aplicadas no local.

Repelir a invasão de um Estado em outro

A invasão de um Estado em outro afeta o equilíbrio nacional e é um atentado contra o regime federativo.

Todos os membros, visto que têm direito à fruição da autonomia pela Constituição, devem estar protegidos das medidas que venham tolher as franquezas que lhes são

(17) — Anais da Revisão, v. I, p. 476 e p. 97 in "Comentários à Constituição Brasileira", de Carlos Maximiliano.

(18) — Tradução nossa do transcrito in "Intervenção Federal nos Estados", tese de Fávila Ribeiro.

conferidas. Esta limitação vem a ocorrer no Estado invadido e requer a intervenção da União no Estado invasor (art. 9.º, § 2.º).

“O Presidente da República pode ser responsabilizado criminalmente por atentar contra a existência da União ou contra a segurança da ordem interna do País, em se omitindo na preservação da autonomia do Estado invadido (19)”.

Pôr termo a guerra civil

Entende-se por guerra civil o movimento insurrecional armado com certa duração, com o objetivo de mudar a estrutura política ou conquistar lugares governamentais.

A União não intervém por questões vulgares, casos que a policia estadual possa resolver. Não é o governo central quem julga se o distúrbio é ameaçador, mas o *governador do Estado membro quem deve pedir auxílio*.

Quando estala guerra civil a intervenção é *ex officio*. O Executivo, depois, por mensagem, dá contas de seus atos ao Legislativo.

A guerra civil requer a intervenção para que sobreviva a ordem interna com a manutenção das autoridades constituídas legalmente. Mesmo que o governador estadual tenha sido deposto, prêso ou deportado, diante da Carta Magna seu mandato não expirou e, portanto, cabe-lhe o direito de impetrar o auxílio federal para a restauração da ordem local.

O Presidente da República pode somente examinar se a autoridade impetrante é legalmente investida de tal poder e desde que, antes da requisição, o governo central mantivera relações oficiais com o requisitante, não há motivo para ser posta em dúvida a legalidade do mandato.

Garantir o livre exercício de qualquer dos Podêres estaduais

Os três Podêres da União se projetam na organização dos Estados-membros e esta projeção conserva a independência e a harmonia originais. As funções peculiares a *um* ou *dois* destes podêres não podem ficar nas mãos de *dois* ou *um* usurpadores.

Ora, se os órgãos judiciários estiverem cerceados; ou o Legislativo impedido de se reunir livremente, tomar deliberações que lhe são peculiares; ou o Executivo tolhido de funcionamento por pressões, recusa de posse ao eleito, ai cabe a intervenção federal.

A Justiça Eleitoral, monopolizando tôdas as operações que dizem respeito a eleições, evita numerosos casos que possam provocar medidas drásticas.

Convém notarmos que os órgãos que não chegam ao gabarito de Poder, quando se julguem limitados ou tolhidos, devem recorrer ao Judiciário, que, então, não podendo decidir por motivos de opressão, dá lugar à impetração de auxílio federal por parte de um Poder.

Asegurar ordem e decisão judiciária

O art. 141, § 4.º, da Constituição de 1946 estabelece que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito”. Está, portanto, garantido pela Carta Magna o papel de controlador da legalidade ao Judiciário.

O equilíbrio social depende, em verdade, de uma autoridade competente para decidir as contendas que surgem entre indivíduos ou entre indivíduo e Estado. Entretanto, de nada adiantaria semelhante autoridade, se não houvesse determinada fôrça para a coação.

Desde que a ação da justiça não se estenda por igual em todo o território da União, esta intervém no local dos privilégios e distribui a igualdade.

(19) — FÁVILA RIBEIRO, op. cit., p. 54.

Bem diferente é este princípio, de *assegurar ordem ou decisão judiciária*, do anteriormente estudado, *garantir o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais*. Para que aquêle seja motivo para a intervenção federal, é necessário que o anterior não tenha sido contrariado.

O juiz estadual não pede proteção federal à sua decisão, mas requer providências ao Executivo local. Se este, então, não dá apoio, cabe à União intervir.

Reorganizar as finanças do Estado

Sabendo-se que o Estado-membro não é pessoa *sui juris* diante do Direito das Gentes, "não existe responsabilidade direta dos federados para com os Estados estrangeiros. Ao contrário, a Federação é o único responsável para com os mesmos" (20).

Por isso os Estados-membros precisam da autorização do Senado Federal para contrair empréstimos com outros países, condição *sine qua non* para se formar o *vinculum* obrigacional da dívida.

Desde que o Estado não cumpra o compromisso por dois anos consecutivos, a União intervém para reorganizar as finanças do devedor.

CARLOS MAXIMILIANO (21) ensina que este dispositivo foi criado pelos legisladores para evitar que o todo se comprometesse pela insolvência da parte. Entre numerosos exemplos, cita a vergonha que o Brasil passou pela dívida do Estado do Espírito Santo. O cruzador *Arethusa*, na Baía da Guanabara, reforçou alguns argumentos diplomáticos franceses quanto ao pagamento de *coupons*. Embora a União não tenha sido consultada antes de se contrair o empréstimo, viu-se obrigada a ceder aos argumentos.

O texto deste dispositivo não dá margem a interpretações. Para que haja intervenção federal é preciso que a dívida seja *externa, fundada* e o prazo para a quitação (dois anos) seja vencido; não faz diferença entre *não poder pagar, não querer pagar, não se importar em pagar ou não providenciar o pagamento* (22). Não aumenta nem diminui a gravidade se a falta de pontualidade se refere aos juros ou à amortização.

Assegurar a forma republicana representativa

O que define a República é ser o Chefe de Estado eletivo e temporário.

O que faz a República ser representativa é o poder conferido ao povo de escolher direta ou indiretamente os que exercem certos poderes do Estado.

Sendo a vontade do povo a fonte de toda a autoridade que deve ser exercida dentro dos dispositivos legais estabelecidos também pelo povo (representantes), conclui-se que o sistema republicano representativo opõe-se fundamentalmente à monarquia e se incompatibiliza radicalmente com a aristocracia e a oligarquia.

É doutrina consagrada que, numa Federação, os membros devem ser constituídos semelhantemente ao poder central.

A Justiça Eleitoral tem-nos evitado muitos dissabores, mas, no Brasil, em outros tempos, já houve dualidade de governos ou de assembléias locais, o que vem a ser um flagrante atentado contra o regime republicano representativo. Esta mesma Justiça Eleitoral já condenou a possibilidade de os Estados criarem novos casos de inelegibilidade, contrariando alguns intérpretes da vigente Constituição.

Ao se ver ameaçada na sobrevivência, pode a União intervir no Estado-membro que deseje outro regime, diferente do todo que lhe dá autonomia.

(20) — Amaro Cavalcanti, in "Regimen Federativo".

(21) — Comentários à Constituição Brasileira de 1946.

(22) — Fávila Ribeiro, op. cit.

Assegurar a independência e harmonia dos Podêres

Os três Podêres da União são independentes e harmônicos ⁽²³⁾, segundo o princípio da divisão de *L'Esprit des Lois*, obra do imortal Montesquieu. O Legislativo é irrepreensível; o Executivo, irresistível; o Judiciário, inapelável ⁽²⁴⁾.

Saint-Just, na Convenção Francesa, dizendo que os tiranos dividem o povo para poderem reinar, aconselhou a divisão dos podêres para que a liberdade pudesse imperar. Mais outro motivo faz com que esta divisão dê bons frutos e este é de ordem econômica: a divisão do trabalho.

O bom senso e a experiência fizeram com que este princípio não fôsse aplicado à organização do Estado de modo absoluto. De maneira geral, sabemos que o Legislativo elabora a lei; o Executivo dá-lhe eficiência e o Judiciário arbitra as disputas que as leis ou a execução das leis criam.

De certo modo, pequenas tarefas de um Poder invadem as atribuições de outro e isto é aplicado tendo em vista simplificar as medidas internas de cada um, fazendo com que sejam todos ainda mais independentes. Assim, vemos os Tribunais elaborando seus regimentos; o Executivo decretando, vetando e concedendo indultos; o Legislativo elegendo sua mesa e julgando autoridades por crimes de responsabilidade.

Desde que um dos Podêres estaduais cesse de exercer as suas funções, ou usurpe, de qualquer dos outros, as atribuições que lhe não sejam conferidas, há lugar para a intervenção federal.

Assegurar a temporariedade das funções eletivas

Sabendo-se que na forma republicana representativa o poder emana do povo e os cargos eletivos são temporários, o povo deve ir às urnas, periódicamente, demonstrar sua vontade como fonte de poder.

Nos Estados-membros, a duração dos mandatos eletivos tem o teto no prazo fixado às correspondentes representações no plano federal. São paralelas, por exemplo, as funções de Presidente da República e Governador de Estado; Deputado federal e Deputado estadual.

Garante a observância desta exigência a Justiça Eleitoral, quando não expede diploma por tempo que exceda ao das funções federais correspondentes. Mas ainda há o remédio da intervenção federal para qualquer ocorrência que contrarie este princípio.

Assegurar a proibição da reeleição de Governador e Prefeitos para o período imediato

PONTES DE MIRANDA entende que este dispositivo é uma confissão do defeituoso costume político ⁽²⁵⁾.

CARLOS MAXIMILIANO ⁽²⁶⁾ refere-se à tentativa de se possibilitar a reeleição de Prefeitos e que a experiência justificou a vedação. Diz o autor que grandes administradores locais, cheios de iniciativas úteis, eternizando-se nos cargos, nada mais produziram do segundo quadriênio em diante e que se limitavam a assinar o expediente que o Secretário preparava. Quando sentiam que o prestígio político começava a cair, criavam, em desespero, empregos inúteis.

A observação tem mostrado que o revezamento, permitindo a cada período a posse de um novo Chefe, faz com que o eleito trabalhe operosamente, zelando pelo bem público. Evita-se, desta maneira, o perigo da oligarquia, que é séria inimiga da república representativa.

Assegurar a autonomia dos Municípios

Quase tódas as aspirações do homem médio, do que não vê na política as possibilidades para o desenvolvimento da União, o procedimento para o Estado Federal

(23) — Constituição Brasileira de 1946, art. 36.

(24) — Jellinek, "O Estado Moderno e o seu Direito", *in cit.* de C. Maximiliano, *op. cit.*

(25) — Comentários à Constituição.

(26) — *Op. cit.*

no panorama internacional, podem ser realizadas no âmbito municipal: mais escolas, ruas pavimentadas, água, luz, gás etc.

Para atender a essas e outras necessidades, o Município é autônomo e esta autonomia é estabelecida pela eletividade do Prefeito e vereadores, administração própria, decretação e aplicação de suas rendas, poder de organização dos serviços públicos locais.

Entretanto, "a administração financeira, especialmente a execução do orçamento", é fiscalizada "nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições estaduais" (27). O Estado-membro pode intervir nos Municípios para lhes regularizar as finanças quando:

I — se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;

II — deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada. (28)

O Município é a menor unidade da organização política nacional (29). Sua existência e sua autonomia são determinações da Carta Magna e os Estados-membros não podem contrariar este imperativo constitucional, sob pena de sofrerem a intervenção constitucional, sob pena de sofrerem a intervenção da União.

Assegurar a prestação de contas da administração

Aquêle que se investe de uma função pública obriga-se ao perfeito desempenho de suas atribuições.

A prestação de contas é um dever dos que lidam com interesses públicos, mesmo que temporariamente, dever que nasce de uma determinação legal inspirada na honestidade que devem ter os delegados do povo para a Administração. Esta obrigação é extensiva, desde a União, pelos seus Três Podéres, até o Município, pois a nenhuma administração é dispensada a prestação de contas.

"A prestação de contas dos gastos e atividades da Administração é uma das condições viscerais da prática de sistema democrático de Governo; por isto, a Constituinte especificou a respectiva exigência aos podéres locais. Não desceu a minúcias; deixou-as, muito sábiamente, ao critério das Assembléias locais." (30)

"Não instituindo os Estados um órgão similar ao Tribunal de Contas da União, ficará essa função fiscalizadora financeira no âmbito do Legislativo estadual." (31)

Desde que não seja observada esta imposição constitucional, distanciando-se o Estado-membro faltoso dos pontos fundamentais do regime comum a toda a Federação, o remédio será a tomada de contas feita pelo Interventor.

Assegurar as garantias do Poder Judiciário

São garantias do Poder Judiciário a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade dos vencimentos, conferidas pela Constituição, a seus membros.

A intervenção, por motivo de perturbação do funcionamento em órgãos do Judiciário, não se refere às garantias violadas e sim ao inciso IV do artigo 7.º da Constituição de 1946, já estudado anteriormente.

De acôrdo com a primeira garantia, os juizes são conservados no cargo desde que sentença judiciária não os prive da vitaliciedade. A inamovibilidade só poderia ceder ao interesse público expresso pelo voto de 2/3 dos membros efetivos do Tribunal competente. A terceira garantia em hipótese alguma pode ser suspensa.

Quanto à competência e à técnica para a aplicação, duração, processo e condições de execução deste eficaz recurso à sobrevivência da União no regime federalista, a Carta Magna dispõe, como transcrevemos a seguir, em mais sete artigos:

Art. 8.º — A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos n.ºs VI e VII do artigo anterior.

(27) — Arts. 22 e 28 da Constituição Federal de 1946.

(28) — Art. 23.

(29) — Fávila Ribeiro, op. cit.

(30) — Carlos Maximiliano, op. cit.

(31) — Fávila Ribeiro, op. cit.

Parágrafo único — No caso do n.º VII, o ato arguido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção.

Art. 9.º — Compete ao Presidente da República decretar a intervenção nos casos dos n.ºs I a V do artigo 7.º.

§ 1.º — A decretação dependerá:

I — no caso do n.º V, de requisição do Supremo Tribunal Federal ou, se a ordem ou decisão fôr da Justiça Eleitoral, de requisição do Tribunal Superior Eleitoral.

II — no caso do n.º IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Executivo, coato ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação fôr exercida contra o Poder Judiciário.

§ 2.º — No segundo caso previsto pelo artigo 7.º, n.º II, só no Estado invasor será decretada a intervenção.

Art. 10 — A não ser nos casos de requisição do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral, o Presidente da República decretará a intervenção e submetê-la-á, sem prejuízo da sua imediata execução, à aprovação do Congresso Nacional, que, se não estiver funcionando, será convocado extraordinariamente para esse fim.

Art. 11 — A lei ou decreto de intervenção fixar-lhe-á a amplitude, a duração e as condições em que deverá ser executada.

Art. 12 — Compete ao Presidente da República tornar efetiva a intervenção e, sendo necessário, nomear o Interventor.

Art. 13 — Nos casos do artigo 7.º, n.º VII, observado o disposto no artigo 8.º, parágrafo único, o Congresso Nacional se limitará a suspender a execução do ato arguido de inconstitucionalidade se essa medida bastar para o restabelecimento da normalidade no Estado.

Art. 14 — Cessados os motivos que houverem determinado a intervenção, tornarão ao exercício dos seus cargos as autoridades estaduais afastadas em consequência dela.

É ponto pacífico que, sendo a intervenção federal uma medida político-jurídica, e não um ato de força despido de interesse público, o Interventor, representante do Presidente da República, deve ser escolhido entre os civis de grande conceito e comprovada competência.

A intervenção é “um ato de jurisdição política, incumbido à alta prudência do chefe da Nação e por ele exercido mediante um interventor civil, através de quem o Governo Federal entenda em negócios peculiares ao Estado, juntando nas suas mãos, para nele restabelecer a ordem e a tranqüilidade, os poderes da administração estadual necessários ao desempenho da sua missão extraordinária e à gravidade extraordinária de suas responsabilidades”. (32) “A intervenção não é uma simples medida marcial, entregue às autoridades militares e desenvolvidas, no circuito estreito da força armada, entre um general e o Ministro da Guerra.” (33)

Ocorrendo a intervenção nos Estados-membros pela perturbação no funcionamento local, ou estadual ou por deformação nas respectivas estruturas, “o interventor é um restaurador da Constituição Federal, representante do Presidente da República, do qual recebe e cumpre instruções. Portanto, se ele cometer excessos, responderá por perdas e danos a União, cujo Governo o nomeou, embora com direito regressivo contra o comissário culpado” (34).

(32) — Ruy Barbosa in “O artigo 6.º da Constituição”. No original este período é negativo e o autor, comentando um ato do Executivo, o encerra: “Não, não é isso, na sabedoria do Presidente!”

(33) — Ruy Barbosa, *op. cit.* Continuando a consideração sobre o ato do Executivo, este período aparece sob a forma afirmativa para demonstrar como o Presidente entendia a intervenção federal nos Estados.

(34) — Carlos Maximiliano, *op. cit.*

"LEI N.º 2.271, DE 22 DE JULHO DE 1954

Provê sobre a arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 70, parágrafo 4.º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

Art. 1.º — Cabe ao Procurador-Geral da República, toda vez que tiver conhecimento da existência de ato que infrinja algum dos preceitos assegurados no artigo 7.º, inciso VII, da Constituição Federal, submeter o mesmo ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único — Havendo representação de parte interessada, a qual deverá ser em 2 (duas) vias, o ato arguido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, dentro de 90 (noventa) dias, a partir do seu recebimento.

Art. 2.º — Nesse prazo, por 45 (quarenta e cinco) dias improrrogáveis, contados da comunicação da respectiva assinatura, o Procurador-Geral da República ouvirá, sobre as razões da impugnação do ato, os órgãos que o tiverem elaborado, ou expedido.

Art. 3.º — A falta, ou retardamento, da manifestação dos órgãos em aprêço não prejudicará a observância do prazo constante do parágrafo único do artigo 1.º desta Lei.

Art. 4.º — Aplica-se ao Supremo Tribunal Federal o rito do processo do mandado de segurança, de cuja decisão caberá embargos, caso não haja unanimidade.

Art. 5.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 22 de julho de 1954.

JOÃO CAFÉ FILHO

Presidente do Senado Federal."

"LEI N.º 4.337, DE 1.º DE JUNHO DE 1964

Regula a declaração de inconstitucionalidade para os efeitos do artigo 7.º, VII, da Constituição Federal.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Cabe ao Procurador-Geral da República, ao ter conhecimento de ato dos poderes estaduais que infrinja qualquer dos princípios estatuídos no artigo 7.º, inciso VII, da Constituição Federal, promover a declaração de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Art. 2.º — Se o conhecimento da inconstitucionalidade resultar de representação que lhe seja dirigida por qualquer interessado, o Procurador-Geral da República terá o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da representação, para apresentar a arguição perante o Supremo Tribunal Federal.

Art. 3.º — O relator que fôr designado ouvirá, em 30 (trinta) dias, os órgãos que hajam elaborado ou praticado o ato arguido e, findo esse termo, terá prazo igual para apresentar o relatório.

Art. 4.º — Apresentado o relatório, do qual se remeterá cópia a todos os Ministros, o Presidente designará dia para que o Tribunal Pleno decida a espécie, cientes os interessados.

Parágrafo único — Na sessão de julgamento, findo o relatório, poderão usar da palavra, na forma do Regimento Interno do Tribunal, o Procurador-Geral da República, sustentando a arguição, e o Procurador dos órgãos estaduais interessados, defendendo a constitucionalidade do ato impugnado.

Art. 5.º — Se, ao receber os autos, ou no curso do Processo, o Ministro Relator entender que a decisão de espécie é urgente em face de relevante interesse de

ordem pública, poderá requerer, com prévia ciência das partes, a imediata convocação do Tribunal, e este, sentindo-se esclarecido, poderá suprimir os prazos do artigo 3.º desta Lei e proferir seu pronunciamento, com as cautelas do artigo 200 da Constituição Federal.

Art. 6.º — Só caberão embargos, que se processarão na forma da legislação em vigor, quando, na decisão, forem 3 (três) ou mais votos divergentes.

Art. 7.º — Se a decisão final fôr pela inconstitucionalidade, o Presidente do Supremo Tribunal Federal imediatamente a comunicará aos órgãos estaduais interessados e, publicado que seja o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Congresso Nacional, para os fins dos artigos 8.º, parágrafo único, e 13 da Constituição Federal.

Art. 8.º — Caso não sejam suficientes as providências determinadas no artigo anterior e, sem prejuízo da iniciativa que possa competir ao Poder Legislativo, o Procurador-Geral da República representará ao Congresso Nacional para que seja decretada a intervenção federal, nos termos do art. 8.º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Art. 9.º — Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei número 2.271, de 22 de julho de 1954, entrando a presente Lei em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 1.º de junho de 1964; 143º da Independência e 76º da República.

H. CASTELLO BRANCO
Milton Campos."

COMPARAÇÕES

CASOS EM QUE SE PERMITE A INTERVENÇÃO	CONSTITUIÇÕES			
	1891	1934	1937	1946
1 — Repelir invasão.	sim	sim	sim	sim
2 — Assegurar a integridade nacional.	sim	sim	sim	sim
3 — Assegurar o respeito a certos princípios constitucionais.	sim	sim	sim	sim
4 — Garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes Estaduais.	sim	sim	sim	sim
5 — Assegurar a execução das leis federais.	sim	sim	sim	sim
6 — Assegurar a execução das sentenças federais.	sim	sim	sim	sim
7 — Pôr termo a guerra civil.	não	sim	sim	sim
8 — Reorganizar as finanças do Estado insolvente.	não	sim	sim	sim
9 — Impedir e repelir invasão.	não	não	sim	sim
10 — Restabelecer a ordem quando o Estado não quisesse ou não pudesse fazê-lo.	não	não	sim	sim
11 — O Estado pode intervir no Município para regularizar-lhe as finanças.	não	não	não	sim

OBSERVAÇÃO — Por este mapa comparativo, notamos que os seis casos permissivos para a intervenção, na Constituição de 1891, se repetem na de 1934, onde dois novos (7 e 8) são somados. A soma é aproveitada na Constituição de 1937 que recebe mais dois novos casos (9 e 10). O total de motivos é aproveitado pela Constituição de 1946, que dá ao Estado-membro o poder de intervir em suas unidades (11). O motivo n.º 3 acha-se comparado, nas Constituições, pelo mapa seguinte.

Princípios constitucionais que, violados, dão origem à intervenção	CONSTITUIÇÕES			
	1891	1934	1937	1946
1 — Forma republicana.	sim	sim	sim	sim
2 — Regime representativo.	sim	sim	sim	sim
3 — Governo presidencial.	sim	não	não	não
4 — Independência e harmonia dos Podéres.	sim	sim	não	sim
5 — Temporariedade das funções eletivas.	sim	sim	não	sim
6 — Responsabilidade dos funcionários.	sim	não	não	não
7 — Autonomia dos Municípios.	sim	sim	não	sim
8 — Capacidade para ser eleitor e elegível.	sim	não	não	não
9 — Representação das minorias.	sim	não	não	não
10 — Inamovibilidade, vitaliciedade dos magistrados e irredutibilidade dos seus vencimentos.	sim	não	não	não
11 — Direitos políticos individuais.	sim	não	não	não
12 — Não-reeleição de Presidente e Governadores.	sim	não	não	não
13 — Possibilidade de reforma constitucional e competência do Legislativo para decretá-la.	sim	sim	não	sim
14 — Reeleição de Prefeito e Governador para o período imediato.	não	sim	não	sim
15 — Prestação de contas da administração.	não	sim	não	não
16 — Representação profissional.	não	sim	não	não
17 — Direitos e garantias assegurados pela Constituição.	não	não	sim	não

OBSERVAÇÃO — Por este mapa comparativo, notamos o quanto a Constituição de 1891 era minuciosa, relacionando nada menos de 13 princípios que, violados, dariam origem à intervenção da União nas unidades da Federação. Convém observarmos que o princípio relacionado com o número 17 (Direitos e garantias assegurados pela Constituição) engloba muitos outros que, em anteriores e no posterior Estatuto Fundamental, aparecem isolados e expressamente determinados.

CONSTITUIÇÕES	1891	1934	1937	1946
N.º de casos em que se permite a intervenção.	6	8	10	11
N.º de princípios que, contrariados, dão origem à intervenção.	13	9	3	7

* * *

BIBLIOGRAFIA

- ASSUMPÇÃO, Antônio de Castro — Estado Federal.
 BARBOSA, Ruy — A Constituição de 1891;
 O Caso da Bahia;
 O art. 6.º da Constituição.
 CALMON, Pedro — Curso de Direito Constitucional Brasileiro.
 FERREIRA, Pinto — Direito Constitucional Moderno;
 O Regime dos Estados na Federação Brasileira (Rev. Inf. Leg. n.º 1).
 FIGUEIREDO, Argemiro — Independência e Harmonia dos Podéres da União (Rev. Inf. Leg. n.º 3).
 FREITAS, Herculano de — Aulas na Faculdade de Direito de São Paulo.
 LEME, Ernesto — Art. 63 da Constituição.
 MAXIMILIANO, Carlos — Comentários à Constituição Brasileira de 1946.
 MIRANDA, Pontes de — Comentários à Constituição de 1946.
 ORLANDO, Pedro — Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro.
 PINTO, Bilac — Estudos de Direito Público.
 RIBEIRO, Fávila — A Intervenção Federal nos Estados.
 VIANA, Oliveira — O Idealismo da Constituição.

No próximo número desta Revista, abordaremos este mesmo assunto, como gerador de casos interessantes, sob a apreciação judiciária e ainda teremos oportunidade de relacionar todas as intervenções levadas a efeito no Brasil.

Impetrantes: Heráclito Fontoura Sobral Pinto e
José Crispim Borges

Paciente: Mauro Borges Teixeira

HABEAS CORPUS

N.º 41.296-D. F.

EMENTA: **Impeachment** — Caso do Governador Mauro Borges, de Goiás. Deferimento de liminar em **habeas corpus** preventivo por despacho do Ministro-relator, dada a urgência da medida. Os Governadores dos Estados, nos crimes de responsabilidade, ficam sujeitos ao processo de **impeachment**, nos termos da Constituição do Estado, respeitado o modelo da Constituição Federal. Os Governadores respondem criminalmente perante o Tribunal de Justiça, depois de julgada procedente a acusação pela Assembléia Legislativa. Nos crimes comuns, a que se refere a Constituição, se incluem todos e quaisquer delitos, da jurisdição penal ordinária ou da jurisdição militar. Os crimes militares, a que os civis respondem, na Justiça Militar, são os previstos no art. 108 da Constituição Federal. Os crimes de responsabilidade são os previstos no art. 89 da Constituição Federal definidos na Lei n.º 1.079, de 1950. Concessão da ordem para que o Governador somente seja processado, após julgada procedente a acusação, pela Assembléia Legislativa.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, conceder o **habeas corpus**, de acôrdo com as notas taquigráficas.

Custas na forma da lei.

Brasília, 23 de novembro de 1964.

A. M. RIBEIRO DA COSTA
Presidente

GONÇALVES DE OLIVEIRA
Relator

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA: Senhor Presidente. Os ilustres advogados Drs. Heráclito Fontoura Sobral Pinto e José Crispim Borges impetram ao Supremo Tribunal Federal **habeas corpus** preventivo em favor do Governador Mauro Borges Teixeira. Alegam os impetrantes que, desde que se tornou vitorioso o movimento armado de março do corrente ano, os adversários políticos do Governador vêm-se empenhando para afastá-lo do Governo do Estado de Goiás, para o qual fôra eleito, em pleito honesto e livre, pelo povo do mencionado Estado. As providências para tal formalidade são múltiplas e, frustradas umas, outras surgem, numa obstinação fértil em maquinações. A tática posta agora em prática consistiu na instauração de um Inquérito Policial-Militar, que teria começado na área pròpriamente militar, posteriormente transferido para o Departamento Federal de Segurança Pública, sob a direção do General Riograndino Krueel, com escopo indisfarçável de colheita de provas para o afastamento do Governador. O inquérito foi formado e encontra-se em mãos do Presidente da República, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco e, em consequência, parte de Sua Excelência uma coação sôbre o paciente, uma vez que o General Riograndino Krueel exerce a sua alta função, como delegado da imediata e absoluta confiança do Chefe do Governo. E passam os impetrantes a relatar ocorrências graves, a tomada de depoimento do paciente-Governador horas a fio, com intuito desmoralizador, forjando-se, de outra parte, provas contra o paciente no exercício de suas funções, imputando-lhe crimes previstos na Lei de Segurança Nacional. Está assim o paciente, alegam os impetrantes, em virtude de atos funcionais, atos que teria praticado na qualidade de Governador do Estado de Goiás, em vias de ser submetido a processo militar, quando tem prerrogativa de fôro, nos têrmos do art. 40 da Constituição do Estado, que dispõe: "O Governador do Estado será submetido a processo e julgamento, nos crimes de responsabilidade, perante a Assembléia Legislativa; e, nos comuns, perante o Tribunal de Justiça do Estado, depois de declarada a procedência da acusação por maioria absoluta da Assembléia. Parágrafo primeiro — Compete à Assembléia, nos crimes comuns, declarar a procedência, ou não, da acusação, concedendo ou negando licença para o processo e julgamento do Governador. Parágrafo segundo — Declarada procedente a acusação, ficará o Governador suspenso de suas funções." E, continuam os impetrantes, em face do dispositivo transcrito, se o paciente, no exercício de suas funções, teria praticado crimes comuns, teria de ser julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado, depois de pronunciado pela Assembléia Legislativa. Invocam o julgamento do **habeas corpus** n.º 41.049, do Amazonas, em que figura como paciente Plínio Ramos Coelho e de que foi relator o eminente Sr. Ministro Villas Boas, pretendendo seja concedida a ordem para o fim de não ser processado senão consoante o estabelecido no art. 40 da Constituição do Estado, sendo a Justiça Militar manifestamente incompetente para o processo. "Desde que os atos que o I.P.M. classifica de criminosos foram praticados na qualidade de Governador, acrescentam os impetrantes, tais atos não podem ser apreciados por nenhuma autoridade do país, a não ser a Assembléia Legislativa e o Tribunal de Justiça do Estado, únicos órgãos competentes para tomar dêles conhecimento e impor as sanções adequadas, se fôr o caso. Nem o Presidente da República, nem o Ministro da Justiça, nem o Chefe de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública podem tomar quaisquer medidas que impliquem em cerceamento da liberdade do paciente pelos atos, ainda que subversivos ou de corrupção, por êle praticados no exercício do seu cargo de Governador de Goiás." Encerram os impetrantes seu pedido de **habeas corpus** preventivo

nos termos do voto do Exm.^o Sr. Ministro Villas Boas, proferido no referido pedido de **habeas corpus** n.^o 41.049, do Amazonas, o qual tem a seguinte ementa:

"Habeas corpus preventivo, deferido. As infrações imputadas ao paciente no exercício do Governo do Estado, ainda não deduzidas em denúncia, só podem ser apreciadas e julgadas pelo Tribunal de Justiça. Salvo-conduto outorgado, sem prejuízo da ação penal, se houver base para ela."

O pedido está instruído com vários recortes de jornais, segundo os quais o paciente está em vias de ser preso como incurso na Lei de Segurança do Estado, com o longo depoimento prestado no Inquérito Policial-Militar.

O presente **habeas corpus** me foi distribuído na tarde de sexta-feira, 13 do corrente mês. No dia seguinte, sábado, à tarde, concedi liminar para que fôsse sustada qualquer medida ou providência da parte da Auditoria Militar e do próprio Superior Tribunal Militar contra o Governador do Estado de Goiás até que fôsse julgado pelo Supremo Tribunal o **habeas corpus** já então impetrado.

Solicitei informações, logo que aberto o Tribunal na segunda-feira passada, dia 16 do corrente, ao Exm.^o Sr. Presidente da República. Sua Excelência achava-se fora da Capital e, logo que regressou, as prestou, em 20 do corrente mês, com a remessa da exposição que lhe dirigiu o Exm.^o Sr. Ministro da Justiça, Dr. Milton Soares Campos, e que são as seguintes:

"Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Atendendo ao despacho dado por Vossa Excelência no Ofício n.^o 760-R, de 16 deste mês, em que o Excelentíssimo Senhor Ministro Gonçalves de Oliveira, como relator, solicita informações sobre o **habeas corpus** n.^o 41.296, requerido ao Egrégio Supremo Tribunal Federal, venho prestar os seguintes esclarecimentos:

1. O Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, determinou, no art. 8.^o, a apuração de responsabilidades pelos crimes contra o Estado e seu patrimônio e a ordem política e social, ou atos de guerra revolucionária. Para execução desse dispositivo, o Comando Supremo da Revolução, na mesma data de 14 de abril, adotou duas providências.
2. A primeira foi a Portaria n.^o 1, a qual, utilizando instituto legal já consagrado no direito pátrio, resolveu:

"a) determinar a abertura de Inquérito Policial-Militar, a fim de apurar fatos e as devidas responsabilidades de todos aqueles que, no País, tenham desenvolvido ou ainda estejam desenvolvendo atividades capituláveis nas leis que definem os crimes militares e os crimes contra o Estado e a ordem política e social;

b) o inquérito acima deverá apurar também as atividades exercidas pelos elementos citados no Ofício n.^o 170, de 5 de abril de 1964, do Exm.^o Senhor Secretário da Segurança Pública do Estado da Guanabara;

c) designar encarregado desse inquérito o Exm.^o Sr. General-de-Divisão Estêvão Taurino de Rezende Neto, que, assim, fica investido de todos os poderes legais e regulamentares, para o fim em tela."

Ficaram, assim, instituídos os inquéritos policiais-militares, já previstos pela legislação da Justiça Militar, mas agora com a finalidade específica de cumprir os objetivos da Revolução, expressos no Ato Institucional; e ficou desde logo designado o Oficial-General encarregado desse amplo inquérito.

3. A outra providência adotada pelo Comando Supremo da Revolução consta do Ato n.º 9, que dispôs:

“Art. 1.º — Os encarregados de inquéritos e de processos para a apuração de responsabilidade pela prática de crime contra o Estado e seu patrimônio e a ordem política e social, ou de atos de guerra revolucionária, poderão, sem prejuízo de suas atribuições já previstas em lei:

- a) delegar a servidores da sua confiança tôdas as atribuições que lhes competem, para a realização de diligências ou investigações que se tornem necessárias, em qualquer ponto do território nacional;
- b) requisitar quaisquer inquéritos ou sindicâncias em curso, ou já concluídas, pertinentes à matéria a investigar, ou sob investigação.”

Assim se procurava dar aos inquéritos a serem abertos a autonomia necessária e a conveniente unidade de direção.

4. Por decreto de 27 de maio do corrente ano, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República ratificou a designação do General Estêvão Taurino de Rezende Neto (já então Marechal da Reserva) para as funções referidas na Portaria n.º 1. Dispensado mais tarde, por ato de 6 de agosto dêste ano, foi Sua Excelência substituído, por decreto do dia seguinte, pelo Senhor General-de-Divisão Hugo Panasco Alvim, que continua no exercício da comissão.

5. Foi o Senhor General Hugo Panasco Alvim quem determinou, no uso de suas atribuições, a abertura de inquérito policial-militar no Estado de Goiás e incumbiu da missão o Senhor Tenente-Coronel Geraldo Figueiredo de Castro, como se vê da Delegação de Podêres n.º 684, de 21 de agosto do ano corrente, que transcrevo:

“O General-de-Divisão Hugo Panasco Alvim, tendo em vista o Decreto s/n.º, de 7 de agosto de 1964, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que o encarregou da instauração de inquérito policial-militar, a fim de apurar os fatos e as devidas responsabilidades de todos aqueles que, no País, tenham desenvolvido ou estejam desenvolvendo atividades capituláveis nas leis que definem os crimes militares e os crimes contra o Estado e a ordem política e social;

Resolve, nos termos do art. 1.º, letras a e b, do Ato n.º 9 do Comando Supremo da Revolução:

- a) delegar ao Tenente-Coronel 1G-199.110 Geraldo Figueiredo de Castro podêres para proceder a inquérito policial-militar, a fim de apurar os fatos e as devidas responsabilidades nas atividades desenvolvidas por elementos estrangeiros na área de Goiânia, podendo avocar a si quaisquer depoimentos ou resultados de investigações já feitas na área por outra autoridade militar, capituláveis nas leis que definem os crimes militares e os crimes contra o Estado e a ordem política e social;

- b) determinar que, ultimados os trabalhos, que deverão obedecer, no que fôr aplicável, as normas atinentes aos inquéritos, fixadas no Código de Justiça Militar, seja a documentação, com relatório inicial, remetida a êste Encarregado, o qual fará o exame, coordenação, integração e encaminhamento à Justiça Militar.”

6. Mais tarde, pela Delegação de Podêres n.º 712, de 29 de setembro do corrente ano, o mesmo encarregado, Senhor General Hugo Panasco Alvim, deu a incumbência de prosseguir nas apurações ao Senhor General da Reserva Riograndino Krueel, e o fêz nos seguintes termos:

“O General-de-Divisão Hugo Panasco Alvim, tendo em vista o Decreto s/n.º, de 7 de agosto de 1964, do Excelentíssimo Senhor Presidente da República

.....

Resolve, nos termos do art. 1.º, letras a e b, do Ato n.º 9 do Comando Supremo da Revolução:

- a) delegar ao General R/1 Riograndino Krueel podêres para prosseguir os inquéritos dos quais se achavam encarregados o Ten.-Cel. Danilo Darci de Sá Mello e o Ten.-Cel. Geraldo Figueiredo de Castro, a fim de apurar os fatos e as devidas responsabilidades de todos aqueles que, na área do Estado de Goiás, tenham desenvolvido atividades capituláveis nas leis que definem os crimes militares e os crimes contra o Estado e a ordem política e social;
- b) determinar que, ultimados os trabalhos, que deverão obedecer, no que fôr aplicável, as normas atinentes aos inquéritos, fixadas no Código de Justiça Militar, seja remetido a êste Encarregado apenas o relatório e a solução dêsse I.P.M., não devendo o mesmo ser remetido à Auditoria competente ou a qualquer outro órgão de julgamento antes da autorização dêste Encarregado de I.P.M.”

7. A petição de **habeas corpus** aproveitou “a circunstância da designação do General Riograndino Krueel, que exerce o cargo de Diretor do Departamento Federal de Segurança Pública e Chefe de Polícia de Brasília, para deduzir daí argumento favorável à tese de que o Senhor Presidente da República era o coator, através de funcionário de sua confiança e a Sua Excelência subordinado diretamente.

Dois enganos manifestos.

O Senhor General Riograndino Krueel foi designado pelo Senhor General Panasco Alvim não na qualidade de Chefe de Polícia e Diretor do D.F.S.P., mas como **servidor**, e já vimos que, pelo Ato n.º 9 do Comando Supremo da Revolução, o encarregado de inquérito podia delegar atribuições a **servidor de sua confiança** (art. 1.º, letra a). A relação de confiança e subordinação que, pela designação, se estabeleceu, foi, portanto, entre o nôvo encarregado do I.P.M. em Goiás e o Encarregado-Geral dêsses inquéritos. Nenhuma interferência houve do Senhor Presidente da República.

Além disso, não é certo que, como Chefe de Polícia e Diretor do D.F.S.P., seja o General Riograndino Kruehl subordinado diretamente ao Senhor Presidente da República.

O Departamento Federal de Segurança Pública foi criado, por transformação da Polícia Civil, pelo Decreto-Lei n.º 6.378, de 28 de março de 1944, cujo art. 1.º foi expresso em declará-lo "diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores". O Decreto-Lei n.º 9.353, de 13 de junho de 1946, que reorganizou o D.F.S.P., manteve essa situação, que é, ainda agora, a da recente lei ainda não publicada, que deu nova organização ao Departamento.

Assim, é manifestamente improcedente o argumento da subordinação hierárquica para se atribuir a alegada coação ao Senhor Presidente da República. Nem prevaleceria, a êsse respeito, a subordinação ao Ministério da Justiça, que também nenhuma intervenção teve no desenvolvimento do inquérito, porque a relação que se estabeleceu, na forma do Ato n.º 9 do Comando Supremo da Revolução, foi entre o Encarregado-Geral do Inquérito e "servidor de sua confiança".

8. Também não importam os argumentos extraídos de declarações atribuídas ao General Riograndino Kruehl, porque Sua Excelência as desmentiu, e as que fêz, para atender à natural curiosidade da imprensa, foi certamente na qualidade de encarregado do inquérito, tanto que dava notícia da remessa do processo e do seu relatório ao Senhor General Panasco Alvim, que lhe dera a delegação.

9. Na verdade, foi exatamente isto o que aconteceu. Terminado o inquérito e feito o relatório, o Senhor General Riograndino Kruehl, em data de 12 dêste mês, remeteu os autos ao Encarregado-Geral.

Este, por sua vez, no dia 13, proferiu despacho remetendo o processado, em seus doze volumes, à Auditoria da 4.ª Região Militar, neste têrmos:

"Pela conclusão das averiguações policiais a que mandei proceder, verifica-se que os fatos apurados constituem crime contra o Estado e a ordem política e social previsto na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, da competência das Justiças militar e comum. Determino, pois, sejam êstes autos remetidos, com a possível urgência, ao Excelentíssimo Senhor Auditor da Auditoria da 4.ª R.M., para fins de direito. Publique-se a presente solução no boletim interno. Rio de Janeiro, GB, 13 de novembro de 1964. (a) Gen.-Div. Hugo Panasco Alvim — Encarregado do I.P.M."

10. Também as referências à nota divulgada pelo Ministério da Justiça no dia 11 do corrente nada ajudam à tese de coação partida do Senhor Presidente da República. A petição transcreve o segundo item daquele comunicado, mas omite a primeira parte, onde se declara que "ao Poder Executivo nada compete fazer na esfera em que o assunto está sendo tratado", e por isso se afirma que "o processo terá o curso normal".

Realmente, o assunto estava sendo tratado por autoridades encarregadas de I.P.M., em esfera que não era pròpriamente a do Poder Executivo ou do seu Chefe; e o curso normal, a que se destinava, não poderia conduzir ao Govêrno, e sim à Justiça.

11. É de observar, a êsse propósito, que, no dia 14 de novembro, foi divulgada outra nota, que dava conta de acontecimentos anormais ocorridos em Anápolis e Goiânia. Em seguida, mencionava providências militares tomadas pelas autoridades. E terminava dizendo que tais medidas

“visam estritamente à **manutenção da ordem pública e cumprimento das leis**. Nesse sentido, reitera o Governo a afirmação, já feita em nota anterior, de que os episódios que se vêm verificando no Estado de Goiás serão sempre **encaminhados e resolvidos dentro dos quadros da normalidade constitucional**.”

Será essa declaração uma ameaça ao direito de alguém? Ou será antes um compromisso em benefício da ordem constitucional, que garante a todos e só pode constituir risco para os que infringem a Constituição e as leis?

12. O compromisso, aliás, foi cumprido. Ainda sem interferência do Poder Executivo pelos seus órgãos dirigentes, o processo seguiu o “curso normal” e está hoje entregue à Justiça, num dos ramos em que a Constituição a desdobra. Está a questão, portanto, na esfera de outro Poder da União, em relação ao qual o Poder Executivo não tem situação hierárquica, mas, tão-somente, de independência e harmonia.

Onde, pois, a coação ou a ameaça?

13. O acêrto dessa conclusão resulta, aliás, do pensamento manifestado, por via de consequência, pelo eminente Senhor Ministro-Relator. Atendendo a pedido do paciente, Sua Excelência quis resguardá-lo de qualquer risco. Por isso, liminarmente, determinou que medida alguma fôsse tomada contra a liberdade e os alegados direitos do paciente, até decisão da Côte Suprema. Para isso, não foi ao Presidente da República que se dirigiu, mas à Justiça da 4.^a Região Militar. Se a ameaça partisse do Presidente, a êste, e não a outra autoridade, se deveria endereçar a notificação liminar.

14. Assim, Excelentíssimo Senhor Presidente, dou como cumprida a determinação de Vossa Excelência para prestar os esclarecimentos que o habilitem a atender ao pedido de informações no **Habeas Corpus** n.º 41.296. O que se verifica, em suma, é que Vossa Excelência, confirmando em atos o que afirma em palavras claras e reiteradas, pretende ser servidor da Constituição e das leis. Não poderia, portanto, fora dêsse compromisso, ameaçar o direito de ninguém.

Não entro em análise do inquérito que deu origem à impetração. As peças não são do meu conhecimento, nem do conhecimento de Vossa Excelência. De resto, estão elas na área vedada da Justiça, que há de saber dar as soluções da boa consciência. Aí, portanto, não me cabe penetrar, e suponho que isso nem interessa à fase atual do julgamento.

(a) **MILTON CAMPOS**

Ministro da Justiça e Negócios Interiores.”

As informações oficiais estão instruídas com cópias de Portarias assinadas pelo Encarregado do Inquérito Policial-Militar, General de Divisão Hugo Panasco Alvim,

atribuindo competência ao General Riograndino Kruehl para instauração do inquérito, bem como do informe da solução que lhe foi dada, nos termos:

"Pela conclusão das averiguações policiais a que mandei proceder, verifica-se que os fatos apurados constituem crime contra o Estado e a ordem política e social previsto na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, da competência das Justiças militar e comum. Determino, pois, sejam estes remetidos, com a possível urgência, ao Exm.º Dr. Auditor da Auditoria da 4.ª R.M., para fins de direito. Publique-se a presente solução no Boletim Interno. Rio de Janeiro, GB, 13 de novembro de 1964. (a) Gen.-Div. Hugo Panasco Alvim, Encarregado do I.P.M."

Acompanhou, ainda, a Nota à Imprensa, fornecida em 14-11-64, nestes termos:

"NOTA PARA A IMPRENSA. O Chefe de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública, General Riograndino Kruehl, a propósito de declarações que lhe foram atribuídas por alguns jornais, e segundo as quais o senhor Mauro Borges seria prêso ainda no dia de hoje, vem esclarecer o seguinte:

- I — suas declarações tiveram apenas o objetivo de esclarecer aos repórteres do Palácio do Planalto que o Inquérito de Goiás já fôra encerrado na área do Departamento Federal de Segurança Pública, tendo o respectivo relatório sido encaminhado ao General Panasco Alvim, que, posteriormente, o enviaria à Justiça Militar;
- II — na ocasião, afirmou aos jornalistas que, a partir daquele ato, toda e qualquer decisão em torno do assunto seria tomada por iniciativa do Promotor da Quarta Auditoria, a quem caberia o julgamento da necessidade do pedido de prisão preventiva do Governador do Estado de Goiás e dos demais indiciados no Inquérito;
- III — todas as demais considerações feitas durante o encontro com os jornalistas, o foram em tese, não objetivando, conseqüentemente, ninguém em particular.

D.F. 14-10-64".

Com a leitura dessas peças, tenho por feito o relatório.

VOTOS

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA (Relator): Senhor Presidente. Devo iniciar o meu voto neste plenário, trazendo, oficialmente, ao conhecimento dos eminentes colegas as razões do meu despacho, concedendo a liminar que é do conhecimento público. O **habeas corpus** requerido em favor do Governador Mauro Borges Teixeira me foi distribuído na tarde de sexta-feira, 13 do corrente mês. No dia 14, sábado, as portas do Tribunal estavam fechadas. Noticiavam os jornais e as estações de rádio a movimentação de tropa federal para Goiás e, ainda, com grande destaque, a entrevista atribuída ao ilustre General Riograndino Kruehl, Chefe de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública e Encarregado do Inquérito Policial-Militar de Goiás, no sentido de que os autos do inquérito já haviam sido remetidos à Auditoria da 4.ª Região Militar e, talvez naquela tarde mesmo, poderia ser decretada a prisão preventiva

do Governador. Procurou-me, naquele sábado, à tarde, em minha residência, o Dr. José Crispim Borges, um dos impetrantes do **habeas corpus**, alegando os seus temores, em vista dos fatos acima referidos, entendendo que a prisão do Governador era iminente e o deslocamento de tropas se fazia para cumprir o mandado de prisão, quando o **habeas corpus** requerido impugnava a competência da Justiça Militar para o processo, em face do art. 40 da Constituição de Goiás. Ia, a seu ver, ser cumprido um despacho de prisão preventiva prestes a ser proferido, segundo as declarações do General Chefe de Polícia, despacho êsse que emanaria de autoridade incompetente. Pediu, em petição que me era apresentada, que eu determinasse, como relator do **habeas corpus**, fôsse sustada "qualquer medida ou providência da parte da Auditoria da 4.^a Região Militar e do próprio Superior Tribunal Militar contra o Governador do Estado de Goiás, até que fôsse julgada pela Suprema Côrte de Justiça do País a ordem de **habeas corpus** impetrada".

Compulsando a entrevista do Sr. General Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, até então não desmentida, e ciente, por ser fato notório, através das informações das estações de rádio e televisão, daquele fato grave, a movimentação de tropas para Goiás, compreendi que era meu dever de juiz, imperativo da minha consciência, deferir a liminar requerida. Não tive dúvida em apor, na petição, o seguinte despacho: "Deferido. Brasília, 14 de novembro de 1964. (a) Gonçalves de Oliveira." E determinei ao Senhor Diretor-Geral do Supremo Tribunal a expedição das comunicações telegráficas aos referidos órgãos da Justiça Militar, como requerido. Autorizei, ainda, à Secretaria do Tribunal e ao advogado do paciente, a pronta divulgação da decisão proferida, o que se fêz, dando-se ao fato larga divulgação.

Senhor Presidente. O despacho, que proferi, como relator do **habeas corpus** preventivo, tem fundamento jurídico e, como na frase de Montalembert, na Câmara dos Pares, recebeu êle o seu maior castigo no aplauso unânime com que o brindou a opinião pública dêste grande País, no louvor de editoriais dos mais autorizados órgãos da imprensa democrática, falada e escrita, unanimidade essa, Senhor Presidente, que sequer chegou a ser quebrada em face de um que outro inexpressivo pronunciamento em sentido contrário, manifestado por alguns leguleios distraídos ou empenhados em atividade político-partidária, os quais, ao meu referido despacho, antes de críticas, deveriam louvá-lo, se êle dava ao **habeas corpus** contornos construtivos, um sentido liberal, tão condizente com as aspirações do nosso povo e da nossa gente, a saber, o escape de assegurar de maneira pronta e precisa o princípio de defesa das liberdades públicas.

O **habeas corpus**, do ponto de vista da sua eficácia, é irmão gêmeo do mandado de segurança. Quando êste último foi instituído na Carta Política de 1934, dispôs o art. 113, § 33, que o seu "processo será o mesmo do **habeas corpus**". O processo, como se vê, é o mesmo. A Constituição de 1946 trata do **habeas corpus** e do mandado de segurança num dispositivo junto ao outro, os parágrafos 23 e 24. Se o processo é o mesmo; e se no mandado de segurança pode o relator conceder a liminar até em casos de interesses patrimoniais, não se compreenderia que, em casos em que está em jôgo a liberdade individual ou as liberdades públicas, a liminar, no **habeas corpus** preventivo, não pudesse ser concedida, principalmente, quando o fato ocorre em dia de sábado, feriado forense, em que o Tribunal, nem no dia seguinte, abre as suas portas. Se qualquer dúvida pudesse subsistir ao propósito, V. Ex.^ª, Senhor Presidente, as dissipou na nota que o Supremo Tribunal distribuiu à imprensa e redigida por V. Ex.^ª, nota amplamente divulgada, em que V. Ex.^ª relembra precedente, a saber, liminar

recentemente concedida pelo Almirante Espínola, do Superior Tribunal Militar, em favor do Dr. Evandro Correia de Menezes, Procurador da Caixa Econômica, para isentá-lo de injusto procedimento. Foi suspensa a investigação, diz a nota fornecida à imprensa, e a ordem deferida pelo Superior Tribunal Militar, unânimemente. E, do ponto de vista jurídico, V. Ex.^o, Exm.^o Sr. Presidente Ribeiro da Costa, a justificou, de modo indiscutível: "É claro que assim não fôsse, o **habeas corpus** preventivo, medida assegurada pela Constituição Federal, seria prejudicado sem a determinação suspensiva de qualquer ato coativo, enquanto pende de julgamento o remédio heróico." Com êsse alto pronunciamento, penso estar perfeitamente justificada, sob o aspecto jurídico, a liminar concedida. Onde estiver a maldade ou a injustiça, há de existir o remédio jurídico. **Where is wrong there is a remedy.** E, no seu merecimento mesmo, acredito que aquela decisão teria contribuído, como amplamente se divulgou, para amenizar a crise e contenção dos exaltados. O regime democrático, Senhor Presidente, mede-se pela existência da justiça, e ela não faltou, digo-o com humildade no coração e tranqüilidade de consciência, sem pânico nem pavor, naquela determinação indômita de juiz dêste Excelso Tribunal. Devo assinalar, para concluir essas considerações em tórno do episódio, que o digno Auditor em exercício na 4.^a Região Militar, Dr. Waldemar Lucas Rego de Carvalho, deu-me conhecimento em telegrama que minha determinação seria cumprida, como de fato o foi (ver telegrama a fls. 74 dos autos).

Passo, agora, ao exame do **habeas corpus**.

Em relação ao Exm.^o Sr. Presidente da República, o pedido não tem procedência.

O Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública não recebera qualquer incumbência por parte de Sua Excelência para instaurar êsse inquérito, fundado em instruções e portarias do Encarregado-Geral do I.P.M., função já extinta e prevista na regulamentação do Ato Institucional. Sem dúvida que o Presidente da República, Comandante em Chefe das Fôrças Armadas, confia o Tribunal, tomará as providências que o País reclama para normalidade democrática, não permitindo, nem tolerando que nenhum contingente das Fôrças Armadas, não permitindo que nenhum oficial militar descumpra o seu juramento de ordem constitucional "de defender a Pátria, os poderes constitucionais, a lei e a ordem", que esta é também a destinação histórica de nossas fôrças de terra, do mar, e do ar, como está, em textuais expressões, no art. 177 da nossa Lei mais alta. Sua Excelência o Senhor Presidente da República tem dado exemplos do respeito à legalidade democrática, tem prestigiado Sua Excelência os poderes constituídos, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. No dia seguinte ao de sua posse, a primeira visita oficial feita por Sua Excelência foi a esta Alta Côrte de Justiça, e tal visita a fêz, propositadamente, para significar a sua determinação de homem e de soldado, já agora investido das altas responsabilidades do Chefe Supremo da Nação, do Chefe Supremo das Fôrças Armadas, de prestigiar a Justiça e a Lei. E neste Tribunal, veja-se êste seu expressivo pronunciamento: "Nas horas supremas, é forçoso que se reconheça, os juizes da democracia dominam os delírios da violência para supremacia do ordenamento jurídico, na manutenção dos direitos assegurados à vivência humana."

Não há assim, a meu ver, que conceder **habeas corpus** preventivo contra possível ato ilegal e arbitrário do Presidente da República.

Mas, o **habeas corpus** é requerido por um Governador de Estado, que aponta texto constitucional e invoca fôro privilegiado, a saber, a incompetência da Justiça Militar, a impossibilidade de qualquer processo, sem que seja julgada procedente a acusação acaso contra êle formulada pela Assembléia Legislativa do Estado.

Estamos, como se vê, Senhor Presidente, diante de questão constitucional da mais alta relevância. "Cada decisão da Côrte Suprema nas grandes questões constitucionais — disse o attorney-general Wickersham, repetido por Castro Nunes — veio a ser muitas vêzes uma página da história" (**Teoria e Prática do Poder Judiciário**, 1943, pág. 597).

Cumpre, portanto, apreciar se essa invocação do Governador do Estado de Goiás merece ser conhecida pelo Supremo Tribunal. "O que a Constituição Federal assegura ao Chefe do Poder Executivo com o **impeachment**, afirmou o saudoso Ministro Goulart de Oliveira, examinando a representação contra a Constituição de São Paulo, é uma prerrogativa essencial à sua independência como poder" (**Arquivo Judiciário**, 85/117). Então, um Governador está ameaçado de ser processado em outro fôro que não o especial; verifica-se das informações do Sr. Ministro da Justiça que os autos do inquérito já foram remetidos à Auditoria Militar; recorre o Governador em **habeas corpus** preventivo a essa Suprema Côrte. Poderíamos, acaso, em face dessa questão constitucional de tão alta importância, dizer, decidir que deve o paciente recorrer ao juiz de primeira instância de Brasília, ou ao Tribunal de Justiça, que seria o órgão competente para apreciar ato do Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública? Se esta Casa de Justiça se omitisse, em tão relevante questão, na qual estão interessados a justiça especial, a justiça militar e a justiça comum, poder-se-ia definir esta Casa como o Tribunal que se reúne para dizer que não tem competência. Mas, não. Este Tribunal foi instituído para casos como este, para as grandes questões constitucionais, para o caso **sub judice** em que um Governador invoca prerrogativas constitucionais, de não ser processado na Justiça Militar, alegando privilégio de fôro, dada a sua condição mesma de Governador de um Estado da Federação. Este Tribunal não faltará à sua destinação histórica, nem se omitirá nas suas funções decorrentes de sua posição de cúpula do Poder Judiciário, fiel àquelas palavras do grande Rui, campeão do judiciarismo, apóstolo inoldidável da soberania dêste Poder, palavras proferidas nos albores conturbados da República: "Eu instituo este Tribunal venerando, severo, incorruptível, guarda vigilante desta terra através do sono de todos, e o anuncio aos cidadãos, para que assim seja de hoje pelo futuro adiante."

Como tive ensejo de declarar no meu discurso de posse perante esta Côrte, êste Supremo Tribunal é um Poder para triunfo da Constituição e das leis federais, para que a Carta Política tenha destinação própria, a saber, aquela a que há tantos anos se referiu o juiz Davis, da Côrte Americana e que foi amigo de Lincoln, em expressão ainda atual: "A Constituição é lei para os governados como para os governantes, assim na guerra como na paz, e ampara, com o escudo da sua proteção, tôda a classe de homens, em todos os tempos e sob qualquer circunstância."

A competência dêste Excelso Pretório em matéria de **habeas corpus** é a mais ampla. Em textos quase que literalmente iguais, mas, iguais no objetivo e no escopo, várias normas de ordem constitucional, legal e regimental, sempre outorgaram a êste alto Colégio o mais amplo poder de conhecer e julgar os **habeas corpus**, quando houver perigo de se consumir a violência antes que outro juiz ou tribunal possa conhecer do pedido (Lei n.º 221, de 20-11-1894, art. 23; Reg. do Sup. Trib. Federal de 1906, art. 16, § 2.º; Reg. vigente, art. 22, letra i; Const. de 1934, art. 76, h; de 1937, art. 101, I, g; de 1946, art. 101, I, h). E o Ministro Pedro Lessa, que tanto honrou e ilustrou esta Casa com as luzes de seu saber, a propósito pontifica: "Sempre que há necessidade urgente da ordem de **habeas corpus**, por se verificar perigo iminente de se consumir a violência, antes de qualquer outro juízo conhecer da espécie, é o Supremo Tribunal Federal competente para dar o **habeas corpus**" (**Do Poder Judiciário**, pág. 267).

Temos, pois, o dever, urge dirimir essa controvérsia de ordem constitucional, na qual está interessada a Justiça Militar ou Comum, de um lado, e, de outro, as prerrogativas de um Governador e os poderes de uma assembléia de representantes do povo.

Na formação do direito constitucional americano, Hamilton explica por que se entregara aos corpos legislativos a questão da apuração de crimes dos chefes dos Executivos federal e estaduais. Exigia um tribunal numeroso, pela natureza mesma do "affaire". Há a necessidade de um julgamento político de um "leader" que foi escolhido, em eleições, pelo povo. O Poder Judiciário, Poder não eleito, não deveria dar a palavra decisiva. Nem a Côte Suprema dos Estados Unidos deveria ter aquêlê poder, que não se deveria confiar a um pequeno número de pessoas — **to a small number of persons** —, embora da maior categoria, experiência e responsabilidade. Se a Côte Suprema não era a Côte ideal para interromper a ação de um governador, que dizer de um juiz de primeira instância? E o pronunciamento no **impeachment** não acarreta automaticamente a punição do culpado. A justiça ordinária ou a militar continuará o procedimento, conforme fôr o crime cometido. O que é certo é que, sem êsse afastamento, decorrente da procedência das acusações, o processo não será instaurado. O que não é possível é que Presidente ou Governador, no exercício das suas funções, possa ser processado em qualquer juízo, tribunal ou instância. A punição que pode ser a consequência da condenação pronunciada no **impeachment** não acarreta, com efeito, a punição do paciente. Após ter sido condenado a perder a estima, a confiança, as dignidades e as recompensas pecuniárias de seu país, êle poderá ainda ser processado e punido pelas côrtes ordinárias. Seria razoável, indaga Hamilton, que as mesmas pessoas que pronunciaram um julgamento político, um julgamento sôbre sua honra e os seus direitos de cidadão, os mais caros, pudessem ainda, num segundo julgamento, ser novamente os árbitros de sua vida e da sua sorte?... Os que conhecem um pouco a natureza humana não hesitarão em responder afirmativamente a essa indagação. **"The punishment which may be the consequence of conviction upon impeachment, is not to terminate the chastisement of the offender. After having been sentenced to a perpetual estracion from the esteem and confidence, and honors and emoluments of his country, he will still be liable to prosecution and punishment in the ordinary course of law. Would it be proper that the person who disposed of his fame, and his most valuable rights as a citizen, in one trial, should, in another trial, for the same offence, be also the disposers of his life and his fortune?"** **"Those who know anything of human nature, will not hesitate to answer these questions in the affirmative"** (*The Federalist*, ed. Henry Cabot Lodge, 1888, pág. 410). Por isso mesmo é que, nos Estados Unidos, o **impeachment** do presidente (afastamento do cargo) fica a cargo dos representantes, pelo voto da maioria, mas a condenação é imposta pelo Senado, com o Chief-Justice, Presidente da Côte Suprema, na Presidência, sendo necessário **quorum** qualificado, dois terços de votos para a condenação. É o que informa Griffith, **"The American System of Government"**, pág. 57: **"Power to impeach rests with the House of Representatives and is by majority vote. The Senate, with the chief-justice presiding, tries the case. It requires two thirds vote for conviction"**. É o mesmo que testifica Cooley, reproduzindo praticamente o disposto no art. I, Sec. 3, Of. 6 e 7 da Carta Política americana: **"By the Constitution of the United States, the House of Representatives has the sole power to impeach and the Senate, the sole power to try its presentments. Judgment in case of impeach shall not extend further than to removal from office and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit in the United States; but the party convicted shall nevertheless be liable and**

subject to indictment, trial, judgment or punishment assording to law..." (Cooley, "Principes of Constitutional Law", pág. 165/6).

Munro repete Hamilton quando pondera que não foi sem relutância que foi aceito o julgamento parlamentar. A decisão poderia ser tomada mais pela força comparativa dos partidos do que pelas reais demonstrações de inocência ou culpa. **"In such cases there will always be greatest danger that the decision will be regulated more by the comparative strenght of parties than by the real demonstrations of innocence or guilt."** Por essa razão, sugeria-se fôsse o poder do **impeachment** entregue à Suprema Côrte ou a esta e ao Senado conjuntamente. Mas houve objeções práticas a ambas as alternativas. Seria porventura conveniente ser julgado o **impeachment** de um presidente por ministros que êle mesmo nomeara? Assim, a Convenção, informa Munro, decidiu seguir a prática tradicional inglêsa, dispondo pela competência das duas Casas do Legislativo. **"For this reason it was suggested that the impeachment power should be given to the Supreme Court, or to the Supreme Court and the Senate sitting together. But there were practical objections to both these alternatives. Would it be wise, for exemple, to have an impeachment of the President tried by judges whom he himself had appointed? So the Convention decided to follow the traditional english practice of allowing the lower House to prefer the charges of the upper House to hear them"**. ("The Government of the United States", W. B. Munro, 5.^a ed., 1950, pág. 296).

Estes, em verdade, os princípios que inspiraram os elaboradores das nossas várias cartas políticas da República, tôdas haurindo-se nas fontes do constitucionalismo americano, ao qual nos vinculam tendências e sentimentos comuns e a continuidade de aspirações pela preservação do direito.

Em nosso País, o Presidente da República, nos crimes comuns, é submetido a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação. Nos crimes de responsabilidade, depois do mesmo pronunciamento da Câmara, isto é, se julgada procedente a acusação pelo voto da maioria absoluta, é o Presidente processado perante o Senado Federal (Const., art. 88). Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções (art. 88, parágrafo único). Já agora, não sendo o Vice-Presidente da República o Presidente do Senado, o Presidente desta Casa Legislativa, e não o Presidente do Supremo Tribunal Federal, como ocorria face às Constituições de 91 e 34, é que presidirá o julgamento.

Os crimes de responsabilidade estão previstos no próprio Instrumento Constitucional, são os crimes que atentarem contra a Constituição Federal e especialmente contra:

- I — a existência da União;
- II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV — a segurança interna do País;
- V — a probidade na administração;
- VI — a lei orçamentária;
- VII — a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos;
- VIII — o cumprimento das decisões judiciárias."

Esses crimes seriam, diz a Constituição, definidos em lei especial, a qual estabelecerá a forma de processo e de julgamento (art. 89, parágrafo único). Foi o que fez a Lei n.º 1.079, de 5 de janeiro de 1953, cumprindo preceito constitucional, estabelecendo o elenco dos crimes de responsabilidade.

Não é somente o Presidente da República que está sujeito aos crimes de responsabilidade. Também os Ministros de Estado, estes julgados, quer nos crimes comuns, quer nos de responsabilidade, pelo Supremo Tribunal, salvo nos crimes conexos com os do Presidente da República, caso em que têm o fôro deste (Const., art. 92). Os Ministros do Supremo Tribunal são julgados nos crimes comuns pelo próprio Supremo e nos de responsabilidade processados e julgados pelo Senado (art. 100). Além dos Ministros de Estado, são julgados, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, pelo Supremo Tribunal Federal, os Juizes dos tribunais superiores federais, a saber, Superior Tribunal Militar, Tribunal Federal de Recursos, Superior Tribunal Eleitoral e Superior Tribunal do Trabalho; os Desembargadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática, isto é, da representação brasileira, ou da representação estrangeira que optarem pelo julgamento no Brasil (Const., art. 101, I, c). É curioso assinalar que a Carta Constitucional de 1937, redigida, como é notório, pelo Ministro Francisco Campos, somente previa o processo e julgamento do Presidente da República, nos crimes de responsabilidade (arts. 85-87) pelo Conselho Federal, cujas funções passaram a ser exercidas pelo Presidente da República. Para os crimes comuns, o processo, que é de ordem constitucional, não foi previsto por aquela Carta; como observou irreverente publicista, o Presidente, como se viu, só poderia ser processado depois de morto... (Jurandir Coelho "O **Impeachment** e Sua Conceituação", Rev. For. 125/607).

Quanto aos Governadores dos Estados, permite a nossa Lei Maior possam as Cartas Estaduais estabelecer o fôro privilegiado, a competência das Assembléias Legislativas para o **impeachment**, nos crimes de responsabilidade, os crimes definidos no art. 89 da Constituição, capitulados na Lei n.º 1.079, de 1953. Nos Estados, não há o Senado, e a Assembléia Legislativa assume este poder. Isto quanto aos crimes de responsabilidade. Nos crimes comuns, o Tribunal de Justiça, a exemplo do Supremo Tribunal na esfera federal, será o competente para processar e julgar o Governador, após "julgada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados Estaduais". Quer dizer e fique bem claro: a Constituição só prevê para o Presidente, Governadores e Ministros, duas espécies de crimes: os de responsabilidade, previstos na Carta Política Federal e definidos na Lei n.º 1.079, de 1950, e os crimes comuns, expressão que abrange todos os demais crimes previstos na legislação ordinária (ver Lei n.º 1.079, art. 33), os quais são julgados do modo como se mostrou.

Nos Estados Unidos, também admite a Constituição o **impeachment** dos Governadores, desde que previsto na Carta Estadual. Esclareça-se que na América não há distinção entre crimes de responsabilidade e crimes comuns. São sujeitos a tal julgamento político e o podem ser também os Governadores, pelos crimes de traição e suborno e outros crimes e delitos relevantes, fazendo Zink estas observações: A Constituição é bastante clara quando coloca a traição e o suborno como bases para o **impeachment**; já não é tão clara quando adiciona "outros crimes e delitos relevantes". Entende-se que somente ofensas sérias de natureza criminal podem tornar-se base para o procedimento do **impeachment** — "The Constitution is clear enough when it sets down treason and bribery as the basis for impeachment; it is not so clear when it adds

“other high crimes and misdemeanors”. In general, it is understood that only serious offences of a criminal nature can be made the basis impeachment proceedings (Harold Zink. *American Government and Politics*, 1958, pág. 184).

Mas, como dizia, a Constituição americana prevê o **impeachment** dos Governadores, desde que assim disponha a respectiva Carta estadual. A vacância pode ocorrer através da remoção do Governador pelo **impeachment**. A Casa Legislativa estadual mais baixa, seguindo o modelo federal, tem o poder de iniciar o **impeachment**, enquanto a Assembléia Legislativa superior ouve e resolve a questão. Ocasionalmente, porém, como ocorre em Nova Iorque, os Juizes da mais alta cõrte estadual reúnem-se com os membros da Câmara Alta durante o julgamento. O veredito de condenação, que usualmente exige o voto de dois terços, retira o Governador do cargo e pode inibi-lo para o exercício futuro de qualquer cargo público (Munro, *The Government of the United States*, pág. 676).

Em nosso País, velha prática republicana autoriza o **impeachment** do Governador dentro do modelo federal. A propósito, conhecem-se pareceres de Paulo de Lacerda, Afrânio de Melo Franco, Afonso Celso, Epiácio Pessoa e Clóvis Beviláqua com esta ementa: “Nenhuma dúvida pode levantar-se contra a competência dos Estados para criarem o **impeachment** dos respectivos Governadores. Não só esta providência é da índole do regime como se ajusta aos preceitos da Constituição de 1891. Organizando o processo de **impeachment**, os Estados terão, porém, de submeter-se aos princípios orgânicos da Constituição Federal, segundo esta preceitua no art. 63 e é da essência do nosso sistema político” (Rev. For., 26/453). Também, no mesmo sentido, Prudente de Moraes Filho e Rui Barbosa (Rev. cit. 27/105).

Na vigência da Carta de 1946, outro não é o entendimento constitucional, como opinou Pontes de Miranda e Carlos Maximiliano (Rev. For., vol. 125/93 segs.) e Temístocles Cavalcanti (A Constituição Federal Comentada, 2.^a ed., vol. II, pág. 273).

Esta conclusão foi prestigiada pelo Supremo Tribunal, ao julgar, em 3-10-1947, a Representação n.º 96 contra a Constituição do Estado de São Paulo, ao dispor, no art. 45, § 1.º, que o **recebimento da denúncia** pela maioria absoluta da Assembléia importaria o afastamento do Governador do exercício das suas funções até decisão final do processo. Também, no caso de Alagoas, decidiu essa Suprema Cõrte que era obrigatório o modelo federal. Sõmente julgando procedente a acusação e não o recebimento da denúncia era possível o afastamento, conforme em referência ao Presidente da República dispunha a Carta Política Federal (ac. na Rev. For. 125/93 e segs.; Ar. Jud. 35/77 e segs.) De resto, o art. 74 da Lei de Responsabilidade, Lei n.º 1.079, de 1953, expressamente autoriza o **impeachment**, na esfera estadual, o que, pelo que se mostrou, não é inconstitucional: “Art. 74. Constitui crime de responsabilidade dos Governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por êles praticados os atos definidos como crimes nesta lei.” E o processo do **impeachment** é previsto (arts. 76/79). Quanto aos crimes comuns, julgada procedente a acusação pela Assembléia, o Regimento Interno do Tribunal ou a lei regulará o julgamento.

Os delitos comuns que dão fõro especial ao Presidente, como ao Governador, são todos e quaisquer crimes ou delitos, repito, previstos na legislação penal ordinária, de que natureza fõr, quer os da jurisdição criminal ordinária, quer os da competência da Justiça Militar.

Segundo o art. 108 da Constituição, a competência da Justiça Militar, com referência aos civis, diz respeito aos assemelhados. "São assemelhados os indivíduos que, não pertencendo à classe militar, exercem funções de caráter civil ou militar, especificadas em leis ou regulamentos, a bordo de navios de guerra ou embarcações a estes equiparadas, nos arsenais, fortalezas, quartéis, acampamentos, repartições, lugares e estabelecimentos de natureza e jurisdição militar e sujeitos por isso a preceitos de subordinação e disciplina previstos nas leis e regulamentos" (Decreto-Lei n.º 925, de 2-12-1938, Código da Justiça Militar, art. 89). É limitativa a competência da Justiça Militar. Leia-se o art. 108 da Constituição:

"Art. 108 — À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, o militar e as pessoas que lhe são assemelhadas.

§ 1.º — Este fôro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança externa do país ou as instituições militares.

§ 2.º — A lei regulará a aplicação das penas da legislação militar em tempo de guerra."

Como se vê, referentemente aos civis (e o cargo de Governador é cargo civil), só se estende o fôro militar para repressão de "crimes contra a segurança externa do país ou as instituições militares". Esses crimes contra a segurança externa, para os civis, estão previstos no Código Penal Militar, Decreto-Lei n.º 6.227, de 24-1-44, arts. 125 a 129, quase todos reproduzidos na Lei de Segurança do Estado, Lei n.º 1.802, arts. 25 a 29. Quanto aos crimes contra as "instituições militares", que sujeitam os civis ao fôro militar, ainda não foram catalogados. Como se vê, é restritíssima a competência da Justiça Militar para processar os civis. Os crimes contra a segurança (artigo 108) dizem respeito à segurança externa do país, como se viu. A respeito, informa Carlos Maximiliano:

"No § 1.º do art. 108, depois de externa, pretenderam intercalar — ou interna (Ementas n.ºs 1, 274 e 2.637). Caiu a sugestão, e em boa hora; pois, seria um perigo, a propósito de simples revolta, poder-se arrastar os civis à barra das côrtes especiais para as forças armadas.

Eles apenas sofrem êste constrangimento quando comprometem a segurança externa do Brasil" (Comentário à Const. Brasileira de 1946, vol. II, coment. ao art. 108, pág. 394).

Como o Senhor Ministro da Justiça, também desconheço de que crimes acusam o paciente, Governador Mauro Borges Teixeira, pois os inquéritos se encontram, segundo as informações prestadas, na Auditoria Militar da 4.ª Região.

Para o desate do pedido de *habeas corpus* não tem, porém, relevância saber se se trata de crime da competência da justiça ordinária ou militar. É que o Governador, como o Presidente da República, como os Ministros de Estado, os do Supremo Tribunal Federal, os dos Superiores Tribunais Federais, como o Dr. Procurador-Geral da República etc., que têm fôro especial, não podem ser processados senão no fôro especial, que a Constituição designou: o Presidente da República, pela Câmara e Senado, nos crimes de responsabilidade; os Governadores, perante a Assembléia, nos crimes de responsabilidade, e perante o Tribunal de Justiça, nos crimes comuns e nos de responsabilidade para aplicação de pena (Lei n.º 1.079, art. 33). Há, acaso, possibilidade,

em nosso direito, de o Presidente da República, que tem fôro especial como prerrogativa de função (crimes comuns, perante o Supremo Tribunal, após julgada procedente a denúncia pela Câmara dos Deputados), ser processado na Justiça Militar? E os Ministros desta Suprema Corte, que respondem perante o Senado nos crimes de responsabilidade e perante o próprio Supremo por **crimes comuns**, podem acaso ser processados na Justiça Militar? E o Dr. Procurador-Geral da República, os Ministros dos Tribunais Superiores, que são responsabilizados, quer nos crimes comuns como nos de responsabilidade, perante a Suprema Corte, podem porventura ser processados pela Justiça Militar?

O mesmo ocorre com os Governadores: só respondem, iniciado o processo na Assembléia Legislativa e concluindo esta pela "procedência da acusação", como está no art. 40 da Constituição de Goiás.

Assim, a conclusão que se impõe é o deferimento do **habeas corpus** para que o Governador, ora paciente, só responda por crimes, quer na Justiça Comum ou Militar, depois de afastado de suas funções, como resultante do julgamento da procedência da denúncia, depois de "julgada procedente a acusação", pela Assembléia Legislativa. Qualquer processo, na Justiça Militar ou na Justiça Comum, só é possível depois do processo instaurado na Assembléia Legislativa do Estado, concluindo esta, como se assinalou, pela procedência das acusações. Antes, nenhum outro processo será possível, em lídima interpretação do nosso direito constitucional.

Até na esfera municipal, assim decidimos, como se vê do acórdão proferido no Recurso de **Habeas Corpus** n.º 38.619, que inspirou a Súmula 301, acórdão de que foi relator o nosso eminente colega, o Sr. Ministro Luiz Gallotti, no qual era paciente Líbero Luchesi, processado por crime comum (arts. 129 e 322 do Código Penal).

Senhor Presidente. A Constituição é o escudo de todos os cidadãos, na legítima interpretação desta Suprema Corte. É necessário, na hora grave da história nacional, que os violentos, os obstinados, os que têm ódio no coração abram os ouvidos para um dos guias da nacionalidade, o maior dos advogados brasileiros, seu maior tribuno e parlamentar, que foi Rui Barbosa:

"Quando as leis cessam de proteger nossos adversários, virtualmente, cessam de proteger-nos."

E desta cadeira sagrada, que a Nação me confiou, de onde tenho recebido conhecimento e inspiração, devo dizer, pretendendo falar em nome do Supremo Tribunal Federal e de toda a consciência democrática da Nação, que soou a hora da democracia, "com a lei, pela lei e dentro da lei; porque fora da lei não há salvação". Este país é muito grande, é um bravo país, que não pode ser governado por um só homem, sem as instituições representativas, sem o poder judicial. E na advertência do Presidente Kennedy, no seu primeiro discurso presidencial, todos que, no passado, pretenderam encontrar o poder cavalgando o lombo do tigre, acabaram irremediavelmente no seu ventre. Como o grande Presidente, nós também não estamos dispostos a assistir, de braços cruzados, à gradativa destruição dos direitos humanos. Interpretando a aspiração dos juizes, dos advogados, da imprensa, dos estudantes, do povo que luta e sofre, do trabalhador de todas as profissões que conquista com o suor da frente o pão de cada dia, enfim, pretendendo falar em nome da nação democrática, devo dizer deste Tribunal Supremo que a ordem é — ensarilhar as armas e trabalharmos todos unidos e em paz pelo Brasil!

Senhor Presidente. O meu voto, em face do exposto, é não conhecendo do pedido em relação à alegada coação do Presidente da República, mas, prevenindo a jurisdição competente, conheço do **habeas corpus** e o defiro para que não passa a Justiça Comum ou Militar processar o paciente, sem o prévio pronunciamento da Assembléia Estadual, nos termos do art. 40 da Constituição do Estado de Goiás.

É o meu voto.

O SENHOR MINISTRO EVANDRO LINS: O paciente é Governador de um Estado da federação e o inquérito instaurado para apurar sua responsabilidade, por crimes que teria praticado no exercício da função, foi remetido à Justiça Militar.

Tal como acontece com o Presidente da República, a declaração da procedência ou improcedência da acusação feita aos Governadores estaduais deve ser pronunciada, antes, pela Câmara Legislativa. Não está em causa a origem do processo, nem a autoridade que procedeu às investigações, nem tampouco a natureza da infração. Os crimes só poderão ser comuns ou de responsabilidade. Em qualquer hipótese, o julgamento deverá verificar-se pelo órgão competente para fazê-lo.

Alcino Pinto Falcão, em sua "Constituição Anotada", recorda que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "as constituições estaduais devem guardar, a respeito, exata consonância com a normatividade posta para o **impeachment** federal" (vol. I, pág. 156).

Se o crime é de responsabilidade, a competência para o julgamento é da Assembléia Legislativa; se comum, do Tribunal de Justiça do Estado, "depois de declarada a procedência da acusação por maioria absoluta da Assembléia" (artigo 40 da Constituição do Estado de Goiás).

A Lei n.º 1.079, de 10-4-50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento, inclui em seu elenco de infrações muitas que seriam da competência da Justiça Militar, se não houvesse fôro privativo para os altos funcionários nela mencionados, a começar pelo Presidente da República, passando pelos Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, e terminando pelos Governadores de Estado e seus secretários.

No artigo 5.º dessa lei, estão catalogados onze crimes contra a existência da União, todos da maior gravidade, e que são os seguintes:

"Art. 5.º: São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

1 — entreter, direta ou indiretamente, inteligência com govêrno estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;

2 — tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;

3 — cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;

- 4 — revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;
- 5 — auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;
- 6 — celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;
- 7 — violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;
- 8 — declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional;
- 9 — não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;
- 10 — permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que fôrças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente;
- 11 — violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras."

A Lei n.º 1.079 também define, em outros capítulos, os crimes contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país, contra a probidade da administração, contra a lei orçamentária, contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e contra o cumprimento das decisões judiciárias.

Apesar de muitos desses crimes atentarem contra a segurança externa do país e contra as instituições militares, não são eles julgados pela Justiça Militar, porque cometidos por funcionários que têm fôro privativo, por imperativo da Constituição. Como ensina Pontes de Miranda, "O requisito da competência passou a ser de ordem constitucional, portanto acima de quaisquer regras de leis ordinárias" ("História e Prática do **Habeas Corpus**" pág. 428).

Ao órgão político (o Senado, no campo federal, depois de declarada a procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, e a Assembléia Legislativa, na esfera estadual) compete julgar os crimes de responsabilidade. A sanção resultante do **impeachment** é uma sanção política, que inabilita o condenado, por certo prazo, para o exercício de qualquer função pública.

No caso de haver crime comum, destacado do crime de responsabilidade, responde o Governador perante o Tribunal de Justiça, se assim estiver previsto na Constituição do Estado, ou perante um tribunal misto, composto de cinco membros do Poder Legislativo e cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça, tal como preceitua o § 3.º do artigo 78 da Lei n.º 1.079.

Em casos de pacientes que não gozam de fôro privativo, e sem melhores elementos quanto à tipicidade do delito, tenho entendido que, emanando a coação de autoridade militar, deve o **habeas corpus** ser submetido, antes, ao crivo do Superior Tribunal Militar, e, depois, em grau de recurso, ao Supremo Tribunal Federal. Mas em se tratando de Governador de Estado, não há necessidade de exame aprofundado da matéria. A incompetência da Justiça Militar resulta flagrante do texto constitucional e da lei de crimes de responsabilidade.

A nossa competência originária, na hipótese, decorre de expressa disposição constitucional, "o perigo de se consumir a violência antes que outro juiz ou tribunal possa conhecer do pedido" (art. 101, I, letra **h**, terceira parte, da Constituição).

Não há necessidade, sequer, de invocar os nossos poderes implícitos, que advêm das elevadas funções do Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do sistema federativo. Já sustentei, aqui, que somos Côrte de Cassação e Côrte Constitucional. Dentro da órbita do poder judiciário, o Supremo Tribunal Federal tem a supervisão e pode interferir, até com função correcional, junto a quaisquer juízos ou tribunais. Como Côrte Constitucional compete-lhe julgar os atos dos demais poderes políticos da República e dirimir os litígios federativos.

É justamente no uso de suas atribuições de Côrte Constitucional, que o Supremo Tribunal Federal, como também sucede com a Côrte Suprema dos Estados Unidos, tem sido mais vêzes criticado e incompreendido. Desconhece em geral o vulgo que, no exercício de tais funções, temos de compor conflitos de poder, com base, inclusive, no critério da utilidade pública ou do bem comum.

A Côrte Suprema Americana tem sido acusada, ao longo de sua história, de exercer um "governo de juizes", através do contrôle da constitucionalidade das leis. Tal acusação não pode ser feita ao Supremo Tribunal Federal, que tem sabido usar dêsse poder, em tôda a história da República, com prudência e discrição.

Como assinala William O. Douglas, eminente juiz da Côrte Suprema Americana, a extensão da jurisdição de tribunais militares sôbre civis deve ser sempre "estreita e limitadamente definida" ("The Rights of the people", p. 130). Idêntica é a opinião de Black, manifestada em voto proferido naquela alta Côrte (id. id.).

A regra geral é a competência da Justiça Comum. Nos casos de fôro privativo, a êsse fôro é que incumbe o julgamento de autoridades que a Constituição destacou do estalão comum, pela eminência de suas funções. No mais, estou de acôrdo com o douto e brilhante voto do eminente ministro relator.

Pelo exposto, concedo a ordem impetrada.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO PEDRO CHAVES — Peço vênha ao egrégio Tribunal para ler as considerações que escrevi a respeito do caso, agora dispensáveis, diante da notável lição de direito e de patriotismo que o Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira acaba de oferecer à Nação Brasileira.

O SR. MINISTRO VILLAS BOAS — A palavra de V. Ex.^a nunca é prescindível, pelos seus altos conhecimentos.

O SR. MINISTRO PEDRO CHAVES — Não é dos meus hábitos denunciar a conclusão dos meus votos antes de pronunciá-los nesta sala, nem indagar da opinião e do voto dos meus eminentes Colegas. Por êsse motivo tinha escrito o voto que vou ler:

(Lê voto escrito).

O SR. MINISTRO PEDRO CHAVES — Conheço do pedido de acórdão com o artigo 101, I, letra h, última alínea da Constituição Federal, dispositivo que amplia a competência originária do Supremo Tribunal Federal para os casos em que haja perigo de se consumir a violência alegada, antes que outro juiz ou tribunal, porventura especificamente competente, possa conhecer do pedido de **habeas-corpus**, para evitá-la. O texto é providencial, para a defesa preventiva da liberdade ameaçada, pois se existe perigo de se consumir a violência contra o direito, não é lícito expô-lo ao risco do sacrificio para, só a **posteriori**, ditar medidas de ordem reparatória, nem sempre úteis

para essa finalidade. O preceito constitucional visa a compelir o Supremo Tribunal Federal, ponto culminante para onde convergem tôdas as competências de outros órgãos judicantes, a examinar todo pedido de **habeas corpus** preventivo, qualquer que seja a autoridade apontada como coatora, para salvaguarda de um bem muito superior à hierarquia funcional, que é a liberdade do cidadão. Basta que se configure o perigo da consumação da violência que turba a segurança da liberdade, para que se reconheça nítida, clara, evidente e absoluta, a competência do Supremo Tribunal. Na hipótese, é evidente, palpável, real e indiscutível, a existência do perigo.

Os "esclarecimentos" que o eminente Sr. Ministro da Justiça houve por bem prestar ao honrado Marechal Presidente da República e encaminhados por Sua Excelência como informações ao insigne Sr. Ministro-Relator do presente pedido de **habeas corpus**, desenvolvem a um só tempo argumentos tendentes a demonstrar a inexistência da alegada ameaça de constrangimento ilegal e o alheamento de Sua Excelência o Sr. Presidente da República dos fatos que teriam gerado a impetração. Como defesa ou contestação trata-se de peça de indiscutível valor, pela forma e pelo fundo, revelação das culminâncias jurídicas em que paira o pensamento de seu autor e da alta capacidade profissional do advogado sempre vigilante, até ao critério da eventualidade, procurando inteira cobertura para o ponto de vista que sustenta. Não se pode realmente impugnar a doutrina sustentada nos "esclarecimentos" do Sr. Ministro da Justiça, relativamente à propriedade do Inquérito Policial Militar para a apuração de fatos e responsabilidades decorrentes de atividades capituláveis nas leis que definem crimes militares, crimes contra o Estado, crimes contra a ordem política e social, como igualmente não se contesta a validade da delegação de poderes investigatórios. O que não se pode, sem ofensa à razão, à lógica e ao direito, é aceitar a conclusão a que o eminente jurista chegou, por um desvio dos termos em que foi posta a tese. Na realidade não é pela circunstância de caber, no âmbito dos I.P.M. e na competência de seus encarregados diretos ou delegados, a investigação de fatos para apuração das responsabilidades dos implicados em atividades tipificadas nas leis definidoras de crimes militares, de crimes contra o Estado e sua ordem política e social, que se possa concluir pela competência da Justiça Militar, para o processo e julgamento de todo e qualquer indiciado no procedimento investigatório, fazendo-se tábula rasa da Constituição, do Código de Processo Penal, dos princípios do direito constitucional e processual, indo ferir, no âmago, as próprias instituições democráticas e federativas que nos regem.

A Constituição em vigor consagrou como regime a forma republicana, e como sistema, a federação, estatuidando no plano vertical um Governo tripartido — Executivo, Legislativo e Judiciário, e no plano horizontal, duas competências, União e os Estados-membros, tudo sob a égide da representação, porque em sua essência democrática todo o poder é do Povo e em seu nome é exercido. A República e a Federação são dogmas constitucionais, na forma do art. 217, § 6.º, imunes a qualquer tentativa de modificação por emenda. A representação é também especialmente protegida, sendo que, em relação ao mandato dos parlamentares, o art. 45 assegura a deputados e senadores imunidade processual, no sentido de que não poderão ser processados sem prévia licença da corporação respectiva. Com relação ao alto mandato do Presidente da República, o critério da garantia da representação, foi outro o adotado pela Constituição, que conferiu, em lugar da imunidade processual, a garantia de um fóro de prerrogativa de função. Assim, nos crimes comuns, o Presidente da República será julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal, em um e outro

caso, precedendo a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados: declaração que equivale a pronúncia e implica na suspensão das funções do acusado, tudo na forma dos arts. 101, I, letra a, e 88, parágrafo único, da Constituição. No art. 89, a Constituição enumerou sob oito epígrafes os crimes de responsabilidade do Presidente da República, sem tratar da responsabilidade dos Governadores. Entretanto, a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, regulamentou o texto do art. 89 da Constituição definindo os crimes de responsabilidade, seu processo e julgamento, particularizando com relação aos Governadores, em seu art. 74. Não tratou e não podia tratar dos crimes comuns, fazendo apenas no art. 78, *in fine*, simples ressalva alusória à "ação da justiça comum", mas no art. 79 manda observar subsidiariamente, naquilo em que forem aplicáveis, o Regimento Interno da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça e o Código de Processo Penal. Ora, o Código de Processo Penal, no art. 87, dispõe textualmente que aos Tribunais de Justiça competirá, originariamente, o julgamento dos Governadores dos Estados, obedecendo ao paralelismo constante do art. 84, que estatuiu a competência pela prerrogativa de função, do Supremo Tribunal e dos Tribunais de Justiça. Esse paralelismo resulta não só do Código de Processo, como também da Lei n.º 1.079 e da própria Constituição.

Mas não é só do Código de Processo Penal que resulta o fôro de prerrogativa de função para os processos contra os Governadores acusados de crimes de responsabilidade ou de crimes comuns, nem do paralelismo das espécies constitucionais. Isso resulta necessariamente da essência da Federação, que desapareceria por ausência de autonomia, no dia em que um dos poderes dos Estados-membros se visse privado da proteção constitucional à representação que exerce, ou pela via da imunidade processual assegurada aos parlamentares ou do fôro de prerrogativa de função que assiste aos magistrados. Negar esse mesmo fôro aos Governadores seria quebrar a harmonia dos princípios constitucionais que o asseguram ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, aos Juizes dos Tribunais Federais, aos Desembargadores, aos Ministros do Tribunal de Contas, aos Chefes de missão diplomática permanente, ao lado da imunidade processual aos senadores e aos deputados federais e estaduais.

Na defesa dêsse ponto de vista, escreve o douto José Frederico Marques: "Nem há necessidade de que isto se encontre escrito na constituição estadual, pois se trata de postulado fundamental de nossa organização política, no tocante à independência e harmonia de poderes, que se impõe aos Estados-membros, de maneira indeclinável."

Aí está o perigo da consumação da violência. Todo o cidadão tem o direito, assegurado pela Constituição, de só ser processado e julgado por juiz competente e na devida forma legal. Negar ao Governador de um Estado o fôro a que tem direito pela prerrogativa da função que exerce e a que foi levado pelo voto do povo é sujeitá-lo a um processo segundo forma diferente daquela que é a forma legal no fôro a que está sujeito, é violar um direito individual e atentar contra a autonomia do Estado, caráter inerente à Federação. O perigo é iminente. Urge evitar a consumação da violência, ainda que hipotética.

Recebi a Revolução de 31 de março, como uma manifestação da providência divina em benefício da nossa Pátria. Não me mantive antes em atitude contemplativa. Tive a coragem de alertar a Nação, em discurso de 11 de agosto de 1962, para o desfiladeiro tenebroso a que estávamos sendo conduzidos, resta-me, ainda hoje, ânimo para conceder a ordem jurídica, único caminho pelo qual o eminente Sr. Presidente da República poderá conduzir a Nação Brasileira, como é de seu desejo, aos seus gloriosos destinos.

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES: Depois dos doutíssimos votos que acabamos de ouvir, não seria necessário trazer novas considerações. Mas, pela relevância do processo, *pareceu-me conveniente comprovar que vários aspectos, que éle oferece ao nosso exame, já têm sido apreciados por êste Tribunal. Não estamos desbravando floresta virgem, mas palmilhando caminho pavimentado pela jurisprudência.*

1. Discute-se a competência originária do Supremo Tribunal, porque S. Ex.^o o Sr. Presidente da República *negou, categòricamente, qualquer participação pessoal nos acontecimentos de Goiás. Mas nossa competência originária para conhecer do habeas corpus em casos urgentes, ainda que a autoridade coatora não esteja diretamente sob a jurisdição do Tribunal, data, como já foi lembrado, da Lei n.º 221, de 20-11-1894, art. 23, e foi utilizada diversas vêzes, como atesta Mendonça de Azevedo, citando acórdãos de 1897, 1899, 1903, 1916 e 1919 (A Const. Fed. Interpr. pelo S.T.F., n.º 1.301; Pedro Lessa, Do Poder Judiciário, p. 267; Castro Nunes, Teoria e Prática do Poder Judiciário, pág. 248).*

Em um dos julgados (20-5-1903), ponderou-se que essa prerrogativa devia ser usada com extrema prudência, porque fôra conferida por lei ordinária, e não pela Constituição (ob. cit., n.º 1.322). Mas essa mesma ressalva perdeu muito de sua significação, porque as Constituições de 1934 (art. 76, h), de 1937 (art. 101, l, g) e de 1946 (art. 101, l, h) previram, expressamente, aquela competência excepcional desta Côrte. Tão longa continuidade é que permite ao nosso Regimento dispor sôbre o assunto, nos mesmos têrmos (art. 22, i), como já o fazia o Regimento de 1909 (art. 16, § 2.º, inciso 1.º).

Que o caso presente era de urgência, nos têrmos da Constituição, não se pode contestar, não só pela notoriedade, como pela suspensão cautelar concedida pelo eminente Relator e, ainda, pelos votos aqui proferidos.

Um dos casos julgados outrora pelo Supremo Tribunal foi o **habeas corpus** impetrado por Rui Barbosa e correligionários, contra autoridades estaduais da Bahia, *para que pudesse livremente fazer, ali, a propaganda de sua candidatura presidencial (H.C. 4.781, 5-4-1919, D.O. 17-7-20, p. 12.070).*

O Supremo Tribunal Federal concedeu a ordem, e o Relator, Edmundo Lins, assim se expressou: "Ora, segundo tal dispositivo (art. 23 da Lei n.º 221), êste Tribunal é competente para conceder, originariamente, a ordem de **habeas corpus** no caso de iminente perigo de consumir-se a violência, antes de outro tribunal ou juiz poder tomar conhecimento da espécie em primeira instância.

É o que, na hipótese vertente, fatalmente se daria, se ao Juízo Federal da seção da Bahia fôsse impetrado êste **habeas corpus** e éle o denegasse, pois o recurso de sua decisão só poderia ser decidido por êste Tribunal no prazo mínimo de quinze a vinte dias, ao passo que faltam apenas oito para a eleição da Presidência da República: claríssimo, pois, que se consumaria, plenamente, a violência de que se arreceia o impetrante."

Muito expressivo também foi o **habeas corpus** concedido, em 15-10-1910, ao Coronel Antônio Bittencourt, Governador do Amazonas, coagido a sair do Palácio e deixar Manaus, por fôrças federais que agiram à revelia da Presidência da República. Disse Pedro Lessa, falando pelo Tribunal: "Na espécie dos autos a coação ilegal, que sofreu (e ainda não cessou) o paciente, tem sido de tal modo noticiada pela imprensa

diária, tem sido tão discutida nas duas Casas do Congresso Nacional, suscitando providências do Poder Executivo federal, que, tratando-se do **habeas corpus**, bem se pode considerar a prova do fato perfeitamente suficiente, sendo assim desnecessário o pedido de informações." Dizia, em seguida, "que a asserção de ter sido o governador do Estado do Amazonas destituído do seu cargo pelo Poder Legislativo do Estado, não justifica de modo algum a coação que sofreu, e ainda não cessou, o dito governador; porquanto, sem apreciar a legalidade da destituição, matéria estranha ao **habeas corpus**, em caso nenhum podem fôrças federais, destacadas em um Estado, sem ordem do Presidente da República e com violação dos preceitos constitucionais que garantem a autonomia dos Estados, coagir um governador, ou presidente, a retirar-se da sede do Govêrno".

II. Pelas razões já expostas, não se pode pôr em dúvida o pressuposto da iminência ou ameaça de coação, a que aludem a Constituição Federal, no art. 141, § 23, e o Cód. de Proc. Pen., no art. 647. Desde os tempos da 1.^a República, vem decidindo o Supremo Tribunal que, para o **habeas corpus** preventivo, não é necessário comprovar a **realidade** da violência iminente; bastam **fundados motivos** (19-6-1918), ou **razões fundadas** para recear a violência (13-8-1913, 17-5-1916, 14-9-1918, 4-12-1912, 6-5-1914, 5-1-1910, 2-8-1913, 23-5-1914, 19-12-1914, 9-1-1915, 15-7-1916), ou **fundado receio** (12-6-1922), ou indícios da iminência do constrangimento ilegal (23-1-1915, 9-6-1906), pois o essencial não é provar a iminência da coação, mas **justificar o receio**, como se decidiu em acórdão de 2-8-1916 (Cf. Mend. Azevedo, ob. cit., n.º 1.377, 1.448-B, 1.499). Em alguns julgados daquela fase, acrescentou o Tribunal que, se fôr infundado o receio, "nenhum mal pode advir" da concessão do **habeas corpus** preventivo; "ao contrário, servirá para prevenir", ao passo que "sua denegação permitirá que se consuma a violência planejada" (ob. cit., n.º 1.333, Octavio Kelly, **Jurisprudência Federal**, n.º 1.025, 1.º Supl., n.º 718). E quem pode duvidar, pela evidência pública, do **justificado receio** do Governador de Goiás, de ser afastado do cargo e prêso preventivamente, por um despacho judicial de primeira instância?

III. Por outro lado, baseia-se a impetração, em grande parte, na Lei n.º 1.079, de 10-4-1950, que regula os crimes de responsabilidade dos titulares das mais elevadas funções públicas, inclusive Governador do Estado, e nas disposições constitucionais que essa lei desenvolveu.

O primeiro problema suscitado a êsse respeito, senão nas informações oficiais, pelo menos no debate extrajudicial, é a alegada inconstitucionalidade dessa lei, por falta de competência do legislador federal. Mas essa questão já foi resolvida, no sentido da constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal, no **Caso de Alagoas** (RMS 4.928, de 20-11-57, Cf. Edgard Costa, **Grandes Julgamentos**, 4/53). O pensamento vitorioso nesta Côrte pode ser sintetizado nas palavras que então proferiu o eminente Ministro Hahnemann Guimarães (p. 122): "... na Representação n.º 97, do Piauí, julgada em 12 de novembro de 1947, e na Representação n.º 111, de Alagoas, julgada em 23 de setembro de 1948, sustentei a tese, que mantenho, de que compete exclusivamente, à União Federal, nos têrmos do art. 5.º, XV, **a**, da Constituição, legislar sôbre Direito Penal e o processo. Não pode, pois, o legislador estadual definir sujeitos de responsabilidade, crimes, órgãos jurisdicionais e processo, que não estejam previstos na lei federal. O **impeachment** é, por sua tradição anglo-americana, essencialmente, um processo judiciário-parlamentar. É um processo penal-político e não exclusivamente político, como sustenta, com tanto brilho, o eminente Sr. Ministro Nelson Hungria.

Atendendo ao disposto na Constituição Federal, em seu art. 5.º, n.º XV, letra **a**, a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, sujeitou a processo de crime de responsabilidade os Governadores e Secretários de Estado. Fê-lo como lei principal, não como lei supletiva do direito estadual. A lei citada é o elemento principal no sistema desse processo penal e parlamentar, dêsse processo judiciário e parlamentar. A Lei n.º 1.079 adotou normas essenciais, deixando que os Estados tenham o órgão jurisdicional que queiram, mas se reservou, como lei principal que é, a faculdade de suprir as omissões da legislação estadual."

No **Caso do Piauí**, a que se refere o eminente Mestre, disse S. Ex.ª: "... a respeito dos artigos 67, 68 e 69 da Constituição estadual, que regulam a responsabilidade do Governador, eu me manifesto pela inteira inconstitucionalidade de tôdas as disposições, pois que, segundo os pareceres dos professores Noé de Azevedo e Joaquim Canuto Mendes de Almeida, entendo que a Constituição estadual não pode restringir a garantia devida aos Governadores, que sòmente podem ser responsabilizados por fatos e segundo processo definidos em lei federal. Esta minha convicção, que se baseou nas razões aduzidas por aquêles eminentes juristas, impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 67, 68 e 69." (Rp. 97, 12-11-47, E. Costa, ob. cit. 2/341, 378.)

O mesmo entendimento já expressava Eptácio Pessoa, no regime de 91, do discutir, como relator, o **Caso Aurelino Leal** (HC 2.385, 18-8-1906): "Pode o Estado votar uma lei de responsabilidade para os seus funcionários? Não: uma lei que define crimes e lhes comina penas é uma lei substantiva e como tal excede à esfera de ação dos Estados — Const. art. 34 n.º 23. Dir-se-á que esta pena é uma simples medida política e como tal pode ser criada pelo Estado. Mas não deixa de ser uma pena, e como não há pena sem crime, o Estado terá de definir os crimes a que é ela aplicável... o que escapa à sua competência. Demais, é uma medida cuja aplicação retarda e pode até burlar... a execução da Constituição e do Código Penal. Nem se invoque o direito que o Estado tem de prescrever as condições de demissibilidade dos seus funcionários, pois êste direito só pode ir ao ponto em que não ofenda a ação das leis federais." (Eptácio Pessoa, **Acórdãos e Votos**, 1955, p. 190.)

É certo que o Tribunal, na ocasião, não apreciou aquêle aspecto da causa, porque deixou de conhecer do **h.c.**, que fôra requerido **contra o paciente**, por um adversário político, tal como viria a acontecer, cinquenta anos depois, em caso que me coube relatar (HC 39.811, 3-4-63, **D.J.** 14-6-63, p. 391). Mas, em outro processo, de 8-11-1917, o Supremo Tribunal afirmou a competência do legislador federal para definir os crimes de responsabilidade, excluída a competência dos Estados (Mend. de Azevedo, ob. cit., n.º 330; **Rev. For.** 31/364, HC 4.116).

Portanto, estudar e decidir o caso presente em face do que dispõe uma lei federal (Lei n.º 1.079, de 1950) é orientação que remonta à mais antiga tradição do Supremo Tribunal.

IV. Por essa lei e pelos dispositivos constitucionais a que se filia, não podemos deixar de concluir pela necessária antecedência do processo de **impeachment** quanto ao processo perante a justiça **comum** (em qualquer dos seus ramos, ordinários ou especiais), nos crimes de responsabilidade dos titulares dos poderes políticos.

Este princípio está na doutrina dos melhores escritores, bastando que me reporte aos subsídios vulgarizados pelos que mais desenvolvidamente estudaram o assunto entre nós (Cfr. **R.F.** 16-72, 25-124, 26-367, 26-453, 27-103, 125-93, 125-108, 125-604).

Já no Império, não era diverso o nosso direito constitucional, consoante a lição de Pimenta Bueno (**Direito Público Brasileiro**, ed. de 1958, p. 113): "... a Constituição brasileira, com tôda a sabedoria, não só firmou a responsabilidade ministerial em seus arts. 132 e 133... , mas declarou **privativa da Câmara dos Deputados** a atribuição de decretar a acusação, assim dêses agentes do Poder Executivo, como dos conselheiros de Estado... **Ainda quando o Senado não houvesse de ser o tribunal de julgamento...**, é manifesto que a atribuição de que nos ocupamos **não deveria ser encarregada senão aos deputados da nação**, guardas avançados de suas instituições e liberdades."

A precedência do julgamento pelo crime de responsabilidade, que é expressa nas nossas Constituições em relação ao Presidente da República (1891, art. 53; 1934, art. 58; 1937, art. 86; 1946, art. 88), foi adotada, em fórmula ampla, pelo art. 12, § 8.º, da Lei nº 221, de 1894: "O crime comum ou de responsabilidade conexo com o crime político será processado e julgado pelas autoridades judiciárias competentes para conhecer do crime político, sem prejuízo das atribuições **de outro poder constituído** para **prêviamente** julgar da capacidade política do responsável para exercer o mesmo ou qualquer outro cargo público."

A cláusula, que nesse texto se contém, sôbre o julgamento prévio da "capacidade política" para o exercício do cargo, corresponde, precisamente, à etapa do **impeachment**, quando o acusado é titular de um poder político. Basta ver que, julgando um caso em que se reclamava revisão criminal para um julgamento de **impeachment**, o Supremo Tribunal, ao negar a pretensão, usou de expressões muito semelhantes às do art. 12, § 8.º, da Lei nº 221: "O julgamento político não tem outro objetivo senão averiguar se o empregado possui ou não as condições requeridas para continuar no desempenho de suas funções..." (ac. de 22-7-1890, Mend. de Azevedo, ob. cit., nº 1.835.)

Vê-se, pois, que a Lei nº 1.079, de 1950, ao estabelecer a precedência do julgamento político, nos crimes de responsabilidade, também remonta à nossa mais antiga tradição republicana. E essa tradição continua viva, como se vê da **Súmula 301**, do Supremo Tribunal, sôbre o julgamento dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos municipais. No primeiro dos precedentes citados na **Súmula**, o eminente Ministro Luiz Gallotti demonstrou, com apoio na Lei nº 1.079, que o **impeachment** deve proceder ao **indictment** (RHC 39.619, 22-11-61).

V. Os atos criminosos atribuídos ao Governador Mauro Borges referem-se, como evidenciou o eminente relator, ao exercício do cargo de Governador do Estado.

Pelo art. 74 da Lei nº 1.079, são crimes de responsabilidade dos Governadores todos os definidos na mesma lei, inclusive, portanto, de acôrdo com o art. 89 da Constituição, os mesmos atos que seriam crime de responsabilidade, se fôssem praticados pelo Presidente da República. Entre outros:

- a) os que atentarem contra a existência da União (art. 4.º, I), definidos no art. 5.º, abrangendo vinculações com potência estrangeira, em detrimento do nosso país;
- b) os que atentarem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (art. 4.º, III), capitulados no art. 7.º, que compreende diversas formas de atividade subversiva, bem como a tolerância para com crimes ou abusos de autoridades diretamente subordinadas;
- c) os que atentarem contra a segurança interna do país (art. 4.º, IV), caracterizados no art. 8.º, englobando também atos de subversão e de tolerância para com transgressões das leis;

- d) os que atentarem contra a probidade na administração (art. 4.º, V), enumerados no art. 9.º, incluindo o procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo;
- e) os que atentarem contra o cumprimento das decisões judiciais (art. 4.º, VIII), especificados no art. 12.

Nesse amplo elenco de crime de responsabilidade, não é possível deixar de incluir a atividade subversiva que, pela Lei de Segurança, pudesse recair na competência da Justiça Militar. E o encarregado-geral dos inquéritos, ao encaminhar os autos à Auditoria Militar da IV Região assim despachou: "... os fatos apurados constituem crime contra o Estado e a ordem política e social previstos na Lei n.º 1.802, de 5-1-53..."

O art. 78 da Lei n.º 1.079 estabelece alguns princípios a serem observados no processo de **impeachment** pelo direito constitucional estadual, limitados os efeitos do **juízo político**, e dispõe sobre omissões da Constituição do Estado a respeito. Nesse e em outros artigos da lei, ficou expresso, em correspondência com o disposto na Constituição Federal para o Presidente da República, que o **juízo político** dos crimes de responsabilidade dos Governadores se desdobra em dois juízos: o de acusação, ou pronúncia, pela Assembléia Legislativa, o de julgamento, pelo órgão indicado na Constituição estadual, ou, na sua falta, por um tribunal misto regulado na própria Lei n.º 1.079.

VI. Ao restringir os efeitos da condenação política à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública (art. 78), ressalva a Lei n.º 1.079 "sem prejuízo da ação da justiça comum".

Dir-se-á que a expressão **justiça comum** não abrangeria a Justiça Militar, do mesmo modo que a Constituição de Goiás, ao dar competência ao Tribunal de Justiça para julgar o Governador do Estado "nos crimes comuns" (art. 57, VII, a), também não incluiria os crimes militares.

Mas, em leis que definem crimes de responsabilidade e dispõem sobre o tribunal que há de julgar esses crimes, as expressões **justiça comum** e **crime comum** estão empregadas em oposição a juízo político e a crime de responsabilidade. A expressão **justiça comum** abrange, portanto, todos os ramos da justiça, que não sejam de caráter político, inclusive a Justiça Militar, e a expressão **crimes comuns**, todos os crimes que não sejam de responsabilidade, sem excluir os militares.

Se assim não fôsse, o argumento, que estamos considerando, provaria demais. Provaria que também o Presidente da República, os Ministros de Estado e todos os outros titulares que têm fôro privilegiado, como os próprios juizes dos tribunais federais superiores, poderiam ser julgados, nos crimes militares, pela Justiça Militar, já que a Constituição, quando lhes dá fôro especial para os **crimes comuns**, também não alude aos crimes militares (art. 101, I, a, b e c). Note-se, a este respeito, essa grave subversão hierárquica: enquanto os Ministros do Supremo Tribunal Federal seriam por êle julgados, todos os demais juizes dos tribunais federais superiores seriam julgados pela Justiça Militar de 1.ª instância (Cf. DT. 925, de 2-12-38, art. 91, a, e 94 a).

Bastam essas considerações **ad absurdum** para mostrar que os pregoeiros da hegemonia da Justiça Militar deixaram de lado a lógica jurídica. Contrariam, além disso, recente decisão do Supremo Tribunal no **Caso Plínio Coelho** (HC 41.049, 4-11-64).

Haveremos, pois, de concluir que também a Justiça Militar, quando o crime de responsabilidade fôr igualmente crime militar, não pode atuar antes do processo de **impeachment**, ou antes da cessação do exercício do acusado, se por alguma razão tiver competência.

VIII. A Constituição Federal, inspirando-se no regime norte-americano, instituiu todo esse mecanismo para, de um lado, reprimir a falta de exação no exercício das altas funções do Estado e, de outro, garantir eficazmente o livre exercício dos poderes políticos, porque "todo poder emana do povo" (art. 1.º). Para destituir os governantes, dada a relevância da função política, o prévio julgamento dos seus atos é realizado, pelo menos em uma das fases, por um órgão político, que também deriva a sua legitimidade da mesma fonte, isto é, do povo, através de eleições.

A contra-prova dessa garantia está em que a Constituição define como crime de responsabilidade, mesmo para o Presidente da República, atentar contra o livre exercício dos poderes constitucionais, seja da União, **seja dos Estados** (art. 89, II).

Outra evidência de que é o exercício do poder político que se protege, encontramos na circunstância de não ser necessário o prévio julgamento político, quando o titular já estiver afastado do cargo, como decidiu o Supremo Tribunal no **Caso Epitácio Pessoa**. Em tal hipótese, o que subsiste é o fôro especial, para proteção da pessoa do ex-governante, se a acusação se funda em ato praticado no exercício do cargo. Assim tem decidido o Supremo Tribunal, não só no **Caso Epitácio**, como em diversos outros, referidos nas **Súmulas** n.º 394 e 396.

Todo esse mecanismo de salvaguarda do exercício dos poderes políticos ruidaria, se o Presidente da República, ou os Governadores de Estados, pudessem ser presos e, portanto, suspensos ou destituídos, por um simples despacho da Justiça comum (incluindo nessa expressão a militar), sobretudo de juizes de primeira instância. Se isso fôsse possível, os juizes, mesmo os inferiores, é que governariam o país, em lugar dos titulares legitimados pelo voto popular, de onde emana o poder.

Que esse sistema protetivo também ampara os poderes constitucionais dos Estados não pode haver a menor dúvida. Em primeiro lugar, como já sublinhado, porque atentar contra o exercício desses poderes também constitui crime de responsabilidade, por expressa disposição constitucional (art. 89, II). Em segundo, porque esta conclusão se impõe sob o ângulo da autonomia estadual.

A permanência dos Governadores em seus cargos é apenas um aspecto da autonomia dos Estados, garantida pelo regime federativo que adotamos há 75 anos. Quando, para afastá-los, é pôsto em movimento o processo político do **impeachment**, tudo se passa no âmbito do Estado. São observadas as leis da União, mas fica resguardada a autonomia estadual.

Para que o afastamento possa resultar de ato de **autoridade federal**, a Constituição estabeleceu a válvula da **intervenção**, definindo os casos em que será decretada. Mas não prevê outra forma de amputação da autonomia estadual, e o processo da intervenção está a cargo do Presidente da República, do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, com suas atribuições constitucionalmente definidas na própria Constituição (arts. 7.º a 14).

Nesse sistema fechado, não há base na Constituição para essa forma indireta de intervenção federal, que consistiria na prisão preventiva do Governador por despacho

de juizes de primeira instancia. Se pudesse haver uma deposição tao sumária, que federação seria esta?

Sr. Presidente, concedo a ordem, nos termos do voto do eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO VILLAS BOAS: Sr. Presidente, vou imitar o eminente Ministro Hermes Lima, subscrevendo inteiramente o voto que proferiu o ilustre Relator, Exm.º Sr. Ministro Antônio Gonçalves de Oliveira.

Também, como S. Ex.ª, não atribuo nenhuma coação ao ilustre patriota que dirige os destinos do nosso País.

O SR. MINISTRO CÂNDIDO MOTTA: Sr. Presidente, uma vez conhecido do **habeas corpus**, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, quero acompanhar S. Ex.ª, tendo em conta o que dispõe também os arts. 18 da Constituição, 89 e seus números e o 74 da Lei de Responsabilidade. Todos eles estabelecem e fixam o fôro especial para crimes desta natureza.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES: Sr. Presidente, embora eu reconheça o brilho excepcional do voto do Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira, sou obrigado a ir mais longe do que S. Ex.ª, acompanhando a conclusão do voto do Sr. Ministro Evandro Lins e entendendo que um Governador de Estado não pode estar sujeito a jurisdição militar, nos termos do art. 74, da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950.

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA (Relator): Não conheço de inquéritos. Não sei de que crimes é o paciente acusado.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES: Afirmo desde já que a Justiça Militar é incompetente.

O SENHOR MINISTRO VILLAS BOAS: O meu voto é neste sentido.

O SENHOR MINISTRO GONÇALVES DE OLIVEIRA (Relator): Nos crimes de segurança externa, a competência é da Justiça Militar. Como procurei mostrar no meu voto, se fôr, por exemplo, deferido o **impeachment**, pode, ainda, o processo seguir na Justiça que fôr competente. É questão a ser apreciada, em outra oportunidade, qual a justiça competente.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES: De acôrdo com o voto que dei no caso do jornalista Hélio Fernandes, sou obrigado a declarar desde já a incompetência da Justiça Militar, nos termos da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950 (art. 74), e do Código de Processo Penal (arts. 84 e 87).

Assim, Sr. Presidente, não considero aplicável ao caso o disposto no art. 42 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, sôbre a competência da Justiça Militar.

O paciente só poderá responder perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade, e, nos crimes comuns, perante a Justiça Comum, representada pelo Tribunal de Justiça.

É o meu voto.

O SENHOR MINISTRO VILLAS BOAS: — A minha conclusão também é esta.

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES: Ainda que a Justiça Militar fôsse competente, não poderia haver julgamento sem a precedência do processo de **impeachment**.

O SENHOR MINISTRO EVANDRO LINS: Não há divergência. Se V. Ex.^a me permite, eminente Ministro Hahnemann Guimarães, o meu voto, na realidade, coincide com o brilhante voto desenvolvido pelo eminente Ministro Relator. Apenas, pus em destaque uma circunstância sôbre a qual S. Ex.^a não se pronunciou, ou seja, a incompetência da Justiça Militar; em determinado trecho de seu voto, entendeu S. Ex.^a que, após a declaração de **impeachment**, eventualmente poderia ser o processo remetido à Justiça Militar. Mas não se pronunciou, absolutamente, sôbre se a Justiça Militar, seria ou não competente.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES: Mas, como se trata de **habeas corpus** preventivo, eu afirmo desde já essa incompetência.

O SENHOR MINISTRO VICTOR NUNES: Qualquer que fôsse a Justiça competente, não tendo havido **impeachment**, não poderia o processo prosseguir. Por isso, não era necessário decidir, desde logo, qual das duas Justiças seria a competente. Não significa isso que eu esteja afirmando a competência da Justiça Militar. Apenas me pareceu desnecessário decidir, agora, êsse problema.

O SENHOR MINISTRO HAHNEMANN GUIMARÃES: Peço, no entanto, que seja acrescentado no meu voto que julgo incompetente a Justiça Militar.

DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: O Supremo Tribunal Federal não conheceu do pedido de **Habeas Corpus** em relação à alegada coação do Presidente da República, mas, prevenindo a Jurisdição, conhecendo do **Habeas Corpus** o deferiu para que não possa a Justiça Comum ou Militar processar o paciente sem o prévio pronunciamento da Assembléia estadual, nos termos do art. 40, da Constituição do Estado de Goiás. Decisão unânime. O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães considerava a Justiça Militar incompetente.

Presidência do Exm.^o Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Relator o Exm.^o Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exm.^{os} Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Victor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Villas Boas, Cândido Motta e Hahnemann Guimarães.

Licenciados, os Exm.^{os} Srs. Ministros Lafayette de Andrada e Luiz Gallotti.

Brasília, 23 de novembro de 1964.

Dr. Eduardo de Drummond Alves
Vice-Diretor-Geral.

O PODER LEGISLATIVO NAS CONSTITUIÇÕES DAS REPÚBLICAS ANDINAS:

CHILE PERU E BOLÍVIA

Leda Maria Cardoso Naud

*Pesquisadora do Serviço de
Informação Legislativa*

CHILE

(evolução institucional)

No primeiro período da história do Chile (da Independência até a promulgação da Constituição de 1833) o país viveu sob a luta de dois partidos: Unitários e Liberais.

A história do Chile inicia-se com Bernardo O'Higgins no governo, como "Diretor Supremo", com poderes ditatoriais (1817 a 1823).

Governando militarmente, O'Higgins, forçado pela opinião pública, convocou um Congresso Constituinte, em 1822.

Renunciando ao governo, em 1823, foi substituído pelo General Ramón Freire, que convocou uma nova Constituinte.

A nova Carta Constitucional suprimiu a escravidão no país.

Entretanto, dissolvido o Congresso, foi convocado outro que, também, teve o mesmo destino. O Presidente Ramón Freire renunciou em 1826.

Estabelecida uma República Federativa, o novo chefe do Executivo, contrário ao regime, convocou nova Assembleia, tendo a nova Constituição a marca de princípios altamente liberais (Const. de 1.º de outubro de 1828).

A Constituição que promoveu o engrandecimento do Chile foi, porém, a de 1833. Esta Constituição estabelecia duas Câmaras. A de Deputados se renovava, totalmente, em cada três anos. A Câmara de Senadores, eleitos por sufrágio especial e não direto, como os deputados, renovava-se por terços, cada três anos, sendo, portanto, de nove anos a duração do mandato. O Presidente, eleito por voto indireto, durava cinco anos e podia candidatar-se pela segunda vez. Na Câmara Popular existia, ainda, um requisito relativo à fortuna, pois se exigia uma renda de quinhentos pesos para a elegibilidade. O Conselho de Estado se compunha dos quatro ministros em exercício, que eram o do Interior e Relações Exteriores; o de Justiça, Culto e Instrução Pública; o de Guerra e Marinha e o da Fazenda. A estes membros do Conselho se associavam dois ex-ministros, ou diplomatas, dois ex-intendentes de província, governadores de departamentos ou municípios, dois magistrados, um prelado e um chefe de administração da Fazenda.

A Carta de 1833, cuja alma foi Diego Portales, considerado o "fundador da nação chilena", vigoraria até 1925. Nesta ocasião, um Congresso Constituinte substituiu a mais duradoura Constituição da América Latina por uma outra, aprovada pelo plebiscito de 30 de agosto de 1925.

O Decreto-Lei n.º 461, de 31 de julho de 1925, chamava o povo a se pronunciar sobre a reforma constitucional, por meio de um plebiscito.

A Constituição Política da República do Chile foi promulgada em 18 de setembro de 1925 e reformada pela Lei n.º 7.727, de 23 de novembro de 1943.

A respeito da Constituição de 1925, assim se manifestou o Presidente Arturo Alessandri, em 18 de setembro daquele ano, em memorável discurso então pronunciado:

"A Carta Fundamental hoje promulgada é o Arquivo Sagrado dos direitos constitucionais do país, e a garantia soberana de sua organização e das mais santas liberdades públicas.

Ela cristaliza as aspirações nacionais. Suas disposições foram elaboradas dentro de um espírito de tolerância e de justiça. Todas as consciências, todas as crenças religiosas encontram uma igual proteção e um idêntico respeito na nova Carta do país. Não há privilégios: o direito de propriedade está garantido como base fundamental de toda nossa organização econômica e social. Conforme a evolução histórica e de acordo com as exigências da época atual, este direito está submetido às restrições impostas pela preservação do bem social, do progresso e do bem-estar da coletividade. O direito ao trabalho, à proteção da indústria, às obras de previdência social, à defesa da raça e à proteção da vida aí encontram um refúgio fecundo e seguro. Os Poderes Públicos encontram-se nitidamente delimitados em suas atribuições e em seus deveres.

A administração pública é exercida pelo Executivo, de maneira a conservar-se fora de lutas políticas. A faculdade de legislar e de controlar é, ao contrário, da competência do Congresso Nacional.

Este, entretanto, não pode, jamais, entrar o funcionamento regular da administração, retardando a lei do orçamento ou de impostos. Os processos de reforma constitucional estão simplificados, de maneira que o Código fundamental pode seguir facilmente a evolução da vida presente.

As funções parlamentares estão democratizadas pelo estabelecimento da Assembléia.

A inscrição eleitoral permanente está estabelecida. O direito de sufrágio foi concedido às mulheres. O sistema de distribuição comum é aplicado para a representação popular. O Presidente da República é eleito pelo voto direto. A autonomia provincial está reconhecida.

Os vícios do sistema municipal no que concerne à nomeação dos alcaides e seu salário em cidades de mais de 100.000 habitantes, e aquelas especialmente indicadas pela lei estão suprimidas. Um quadro de hierarquia administrativa foi instituído e foram estabelecidas regras para aumentar a descentralização administrativa, considerando as características e a independência das províncias. O Conselho de Estado e a Comissão Conservadora estão extintas e regras precisas foram adotadas para

assegurar a independência do Poder Judiciário e para subtrair-lo da influência do Poder Político.

Estas reformas, e outras, de ordem secundária, respondem às aspirações profundas da opinião pública e representam o ideal do movimento revolucionário que produziu a Carta Fundamental que passo hoje às mãos de meus cidadãos."

Mais adiante:

"Esta Carta Fundamental que leva em seu cimo as armas do Chile e sua divisa enérgica: "Pela Razão ou pela Força", se cumprirá, não pelo emblema da República, mas pela "força da razão."

Quanto ao Poder Legislativo, reza a Constituição chilena:

CAPITULO IV

Congreso Nacional

24. El Congreso nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.

25. En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos.

26. La calificación de las elecciones de diputados y senadores y el conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas, corresponden al tribunal calificador.

Pero, tanto la Cámara de Diputados como el Senado, tienen atribuciones exclusivas para pronunciarse sobre la inhabilidad de sus miembros y para admitir su dimisión, si los motivos en que la fundaren fueren de tal naturaleza que los impossibilitaren física o moralmente para el ejercicio de sus cargos. Para aceptar la dimisión, deben concurrir las dos terceras partes de los diputados o senadores presentes.

27. Para ser elegido diputado o senador es necesario tener los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio y no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena aflictiva.

Los senadores deben, además, tener treinta y cinco años cumplidos.

28. No pueden ser elegidos diputados ni senadores:

- 1.º — Los ministros de Estado;
- 2.º — los intendentes y gobernadores;
- 3.º — los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejercen el Ministerio Público;
- 4.º — las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado.

29. Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con los de representantes y municipales.

Son incompatibles también con todo empleo público retribuido con fondos fiscales o municipales y con toda función o comisión de la misma naturaleza, a excepción de los empleos, funciones o comisiones de la enseñanza superior, secundaria y especial, con asiento en la ciudad en que tenga sus sesiones el Congreso.

El electo debe optar entre el cargo de diputado o senador y el otro cargo, empleo, función o comisión que desempeñe, dentro de quince días si se hallare en el territorio de la República, y dentro de ciento, si estuviere ausente.

Estos plazos se contarán desde la aprobación de la elección. A falta de opción declarada dentro del plazo, el electo cesará en su cargo de diputado o senador.

30. Ningún diputado o senador, desde el momento de su elección y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para función, comisión o empleo público retribuido con fondos fiscales o municipales.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, ministros de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

31. Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días, sin permiso de la Cámara a que pertenezca, o, en receso de ella, de su presidente. Sólo leyes especiales podrán autorizar la ausencia por más de un año.

Cesará también en el cargo el diputado o senador que, durante su ejercicio, celebrare o caucionare contratos con el Estado; y el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicios pendientes contra el fisco o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo.

32. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos.

33. Ningún diputado o senador, desde el día de su elección, puede ser acusado, perseguido o arrestado, salvo el caso de delito flagrante, si la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, en Tribunal Pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar la formación de causa. De esta resolución podrá recurrirse ante la Corte Suprema.

34. En caso de ser arrestado algún diputado o senador, por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición de la Corte de Apelaciones respectiva, con la información sumaria.

La Corte procederá entonces conforme a lo dispuesto en el artículo precedente.

35. Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar la formación de causa, queda el diputado o senador acusado, suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

36. Si un diputado o senador muere o deja de pertenecer a la Cámara de Diputados o al Senado, por cualquier causa, antes del último año de su mandato, se procederá a su reemplazo en la forma que determine la ley de elecciones, por el término que le falte de su periodo.

El diputado o senador que aceptare el cargo de ministro de Estado, deberá ser reemplazado dentro del término de treinta días.

Cámara de Diputados

37. La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por los departamentos o por las agrupaciones de departamentos colindantes, dentro de cada provincia, que establezca la ley, en votación directa y en la forma que determine la Ley de elecciones.

Se elegirá un diputado por cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil.

38. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

39. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

- 1.ª Declarar si han o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios:
 - a) del Presidente de la República, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o *infringido abiertamente* la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante este último tiempo, no podrá ausentarse de la República, sin acuerdo de la Cámara;
 - b) de los miembros de Estado, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haberlas dejado sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación. Estas acusaciones podrán interponerse mientras el ministro estuviere en funciones y en los tres meses siguientes a la expiración de su cargo. Durante esse tiempo, no podrá ausentarse de la República sin permiso de la Cámara, o, en receso de ésta, de su presidente;
 - c) de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del contralor general de la República, por notable abandono de sus deberes;
 - d) de los generales o almirantes de las fuerzas armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación, y
 - e) de los *intendentes* y *gobernadores*, por los delitos de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de fondos públicos y concusión.

En todos estos casos, la Cámara declarará dentro del término de diez días si

ha o no lugar la acusación, previa audiencia del inculpado e informe de una Comisión de cinco diputados elegidos a la suerte con exclusión de los acusadores. Este informe deberá ser evacuado en el término de seis días, pasados los cuales la Cámara procederá sin él. Si resultare la afirmativa, nombrará tres diputados que la formalicen y prosigan ante el Senado. Si el inculpado no asistiere a la sesión a que se le cite, o no enviare defensa escrita, podrá la Cámara renovar la citación o proceder sin su defensa.

Para declarar que ha lugar la acusación en el caso de la letra a, se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos, el acusado quedará suspendido de sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que há lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguiente, y

2.ª fiscalizar los actos del Gobierno.

Para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los *diputados presentes*, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los ministros y serán contestadas por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el ministro que corresponda.

Senado

40. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por las nueve agrupaciones provinciales que fije la ley, en atención a las características e intereses de las diversas regiones del territorio de la República. A cada agrupación corresponde elegir cinco senadores.

41. El Senado se renovará cada cuatro años, por parcialidades, en la forma que determine la ley. Cada senador durará ocho años en su cargo.

42. Son atribuciones exclusivas del Senado:

1.ª Conocer de las acusaciones, que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo 39, previa audiencia

del acusado. Si éste no asistiere a la sesión a que se le cite, o no enviare defensa escrita, podrá el Senado renovar la citación o proceder sin su defensa.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpado del delito o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por las dos terceras partes de los senadores en ejercicio, cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio, en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad, queda el acusado destituido de su cargo.

El funcionario declarado culpable será juzado con arreglo a las leyes por el Tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;

2.º decidir si ha o no lugar la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presente contra los ministros con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de éstos, según los mismos procedimientos del número anterior;

3.º declarar si ha o no lugar la formación de causa en materia criminal contra los intendentes y gobernadores.

Exceptuase el caso en que la acusación se intentare por la Cámara de Diputados;

4.º conocer en las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia;

5.º otorgar las rehabilitaciones a que se refiere el artículo 9.º;

6.º prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requiera.

Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días, después de pedida la urgencia por el Presidente de la República se tendrá por otorgado su acuerdo, y

7.º dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que no consultare.

Atribuciones del Congreso

43. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1.º Aprobar o reprobador anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno;

2.º otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional;

3.º declarar, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos en que la funda le imposibilitan o no para su ejercicio, y, en consecuencia, admitirla o desecharla;

4.º declarar, cuando hubiere lugar a dudas, si el impedimento que priva al Presidente del ejercicio de sus funciones, es de tal naturaleza, que debe procederse a nueva elección, y

5.º aprobar o desechar los tratados que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación.

Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una ley.

44. Sólo en virtud de una ley se puede:

1.º Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión;

2.º autorizar la contratación de empréstitos o de cualquiera otra clase de operaciones, que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado;

3.º autorizar la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades o su arrendamiento o concesión por más de veinte años;

4.º aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública. La Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República. El proyecto

de Ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de la presentación.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto;

5.º crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones; dar pensiones, y decretar honores públicos a los grandes servidores. Las leyes que conceden pensiones deberán ser aprobadas por el voto de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara;

6.º fijar la remuneración de que gozarán los diputados y senadores. Durante un período legislativo no podrá modificarse la remuneración sino para que produzca efectos en el período siguiente;

7.º establecer o modificar la división política o administrativa del país; habilitar puertos mayores, y establecer aduanas;

8.º señalar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas, y el sistema de pesos y medidas;

9.º fijar las fuerzas de mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra;

10. permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él;

11. permitir la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso;

12. aprobar o reprobar la declaración de guerra a propuesta del Presidente de la República;

13. restringir la libertad personal o y la de imprenta, o suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión, cuando la reclamare la necesidad imperiosa de la defensa del Estado, de la

conservación del régimen constitucional o de la paz interior, y sólo por períodos que no podrán exceder de seis meses.

Si estas leyes señalaren penas, su aplicación se hará siempre por los Tribunales establecidos. Fuera de los casos prescritos en éste número, ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución asegura;

14. conceder indultos generales y amnistias, y

15. señalar la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema.

Formación de las leyes

45. Las leyes pueden tener principio en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros.

Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Los suplementos a partidos o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso nacional ni a los servicios que de él dependan.

Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.

Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales, sólo pueden tener principio en el Senado.

46. El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en

el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto.

47. El proyecto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá renovarse sino después de un año.

48. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará, inmediatamente a la otra para su discusión.

49. El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración y, si fuere en ella aprobado por las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará por segunda vez a la que lo desechó. Se entenderá que ésta lo reprueba, si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

50. El proyecto que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones o correcciones con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Pero, si las adiciones o correcciones fueren reprobadas, volverá el proyecto por segunda vez a la Cámara revisora; de donde, si fueren nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara. Se entenderá que ésta reprueba las adiciones o correcciones, si concurren para ello las dos terceras partes de los miembros presentes.

51. Cuando con motivo de las insistencias, no se produjere acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificare sustancialmente el proyecto de la otra, podrán designarse Comisiones mixtas, de igual número de diputados y senadores, para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas.

52. Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

53. Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen, con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

54. Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

55. Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba, y se promulgará como ley.

Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

Sesiones del Congreso

56. El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre. Al inaugurarse cada legislatura ordinaria, el Presidente de la República dará cuenta al Congreso Pleno del estado administrativo y político de la nación.

57. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cuando lo convoque el *Presidente de la República*, y cuando lo convoque el Presidente del Senado a solicitud escrita de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado.

Convocado por el Presidente de la República, no podrá ocuparse en otros negocios legislativos que los señalados en la convocatoria; pero los proyectos de reforma constitucional podrán proponerse, discutirse y votarse aun cuando no figuren en ella.

Convocado por el Presidente del Senado, podrá ocuparse en todos los negocios de su incumbencia.

58. La Cámara de Diputados no podrá entrar en sesión, ni adoptar acuerdos, sin la concurrencia de la quinta parte de sus miembros, ni el Senado, sin la concurrencia de la cuarta parte de los suyos.

Cada una de las Cámaras establecerá, en sus reglamentos internos, la clausura de los debates por simple mayoría.

59. La Cámara de Diputados y el Senado abrirán y cerrarán sus legislaturas ordinarias y extraordinarias a un mismo tiempo. Sin embargo, pueden funcionar separadamente para asuntos de su exclusiva atribución, caso en el cual hará la convocatoria el presidente de la Cámara respectiva.

PERU

(evolução institucional)

O Peru tornou-se independente quando San Martín, apoiado por O'Higgins, conquistou Lima, em 1821.

A primeira Constituição peruana, conservadora e centralista, é de 1823.

Ligado à Gran Colombia, em 1826 o Peru teve promulgada uma Constituição, bem semelhante à boliviana.

A revolução de 26 de janeiro, entretanto, aboliu-a e o país tornou-se nação independente.

Convocando-se novo Congresso, entrou em vigor a Constituição de 1823, sendo promulgada outra, porém, no ano de 1828.

Em 1835, com a Confederação Peru-Bolívia, registra-se a promulgação de Constituições particulares para o norte e para o sul do país (1836) e da Constituição da Federação (1837).

Rompendo-se o Pacto, promulga-se nova Constituição para o Peru (1839) segundo a qual o Poder Executivo cabia a um presidente eleito por seis anos e o Legislativo a duas Câmaras.

Em seguida, aparecem documentos constitucionais de caráter provisório (1855) e de inspiração liberal (1856).

Em 1860 promulga-se nova Constituição, em vigor até 1879 (salva interregno devido ao texto de 1867, que teve vigor somente por um ano).

Em 1880 volta o Peru a reger-se pela Constituição de 1860, reformada em 1879, 1887, 1891 e 1915.

Novas Cartas Magnas surgem em 1920 e em 28 de março de 1933.

A Constituição Política vigente na atualidade é a promulgada em 9 de abril de 1933. Esta Constituição sofreu várias mo-

dificações, contidas em leis como a Lei n.º 8.237, que criou as Vice-Presidências da República. A Lei n.º 8.463, de 14 de novembro de 1936, prorrogou o mandato do Presidente Benavides, autorizando ao Poder Executivo a exercer atribuições legislativas (indicadas) e a convocar eleições.

Reformando a Constituição Política da República, ocorreram as reformas plebiscitárias de 1939. De acordo com o plebiscito nacional, realizado em 18 de junho daquele ano, foi promulgada a Lei n.º 8.929, de 24 de julho de 1939.

Mais tarde seria declarada fora do regime constitucional a realização deste plebiscito. Foram consideradas nulas as reformas constitucionais por êle introduzidas, com a promulgação da Lei n.º 10.334, de 29 de dezembro de 1945.

Em 2 de novembro de 1948 o Decreto-Lei n.º 10.889, estabeleceu o Estatuto da Junta Militar de Governo, constituída no Movimento de Arequipa de 27 de outubro do mesmo ano.

As modificações da Constituição Política de 1933, vigente na atualidade, estão contidas nas seguintes leis:

Lei n.º 8.237, promulgada em 1.º de abril de 1936;

Lei n.º 9.166, de 5 de setembro de 1940;

Lei n.º 9.178, de 26 de setembro de 1946; e

Lei n.º 11.874, de 31 de outubro de 1952.

Quanto ao Poder Legislativo, diz a Constituição peruana:

TÍTULO V

Poder Legislativo

Art. 89 — El Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo, y de un Senado Funcional (1).

Art. 90 — Los Diputados y los Senadores son elegidos en la forma y por las circunscripciones electorales que determine la ley.

Nota 1: Respecto al Senado Funcional, véase la modificación introducida por el artículo 2.º de la ley 9.178 al artículo 94 de la Constitución. Arts. 93 y 94.

Art. 91 — El número de Diputados y el de Senadores será fijado por la ley.

Art. 92 — Los Diputados y los Senadores representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo.

Art. 93 — La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva integralmente al expirar su mandato. (Derogado.)

(Texto de la modificación introducida por el artículo 1.º de la ley n.º 9.178):

“La Cámara de Diputados es elegida por un período de seis años y se renueva integralmente al expirar su mandato.

Art. 94 — El Senado es elegido para un período de seis años y se renueva por tercios cada dos años. (Derogado.)

(Texto de la modificación introducida por el artículo 2.º de la ley n.º 9.178):

“El Senado es elegido por un período de seis años y se renueva integralmente al terminar su mandato, mientras se organiza el Senado Funcional.”

Art. 95 — Los Senadores y los Diputados elegidos para llenar las vacantes que se produzcan concluirán el período que comenzó el Diputado o el Senador a quien reemplazan.

Art. 96 — El mandato legislativo es irrenunciable, salvo el caso de reelección. La renuncia se presentará a la respectiva Cámara.

Art. 97 — El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y Diputados, y **para la renovación de los tercios senatoriales** (2).

Convoca también a elecciones parciales para llenar las vacantes producidas durante el período legislativo en el Senado o en la Cámara de Diputados, previos la declaración de vacantes y el acuerdo de la respectiva Cámara.

Si el Poder Ejecutivo no hiciera las convocatorias en las fechas o dentro de los plazos que señale la ley, las harán, según el caso, el Presidente del Congreso para elecciones generales y el Presidente de cada Cámara para elecciones parciales.

Art. 98 — Para ser Diputado se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio, haber cumplido veinticinco años de edad y ser natural del departamento a que pertenece la respectiva circunscripción electoral o tener en él tres años de residencia continua.

Para ser Senador se requiere ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido treinta y cinco años de edad.

Art. 99 — No son elegibles Diputados ni Senadores si no han dejado su cargo seis meses antes de la elección:

1.º El Presidente de la República, los Ministros de Estado y los Prefectos, Subprefectos y Gobernadores.

2.º Los miembros del Poder Judicial.

3.º Los miembros de los Concejos Departamentales o de los Concejos Municipales de la respectiva circunscripción electoral, y

4.º Los miembros de la fuerza armada que se hallen en servicio, los empleados públicos removibles directamente por el Poder Ejecutivo, los de los Concejos Departamentales o Municipales, Sociedades públicas de Beneficencia e instituciones o corporaciones que en alguna forma dependan de ese Poder y los que sean susceptibles de veto por él.

Art. 100 — Tampoco son elegibles Diputados ni Senadores los miembros del Clero.

Art. 101 — Hay incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquiera función pública, sea de la Administración nacional, sea de la departamental o de la municipal. Están comprendidos en esta incompatibilidad los empleados de las Sociedades públicas de Beneficencia, los de los Concejos Departamentales o Municipales y de las corporaciones dependientes en alguna forma del Poder Ejecutivo.

Art. 102 — La ley fijará las incompatibilidades entre el mandato legislativo y los cargos de gerente, apoderado, gestor o abogado de empresas extranjeras o nacionales que tengan contrato con el Estado, exploten fuentes nacionales de producción o administren rentas o servicios públicos o de instituciones en las que intervenga directa o indirectamente el Poder Ejecutivo.

Nota 2: La parte cursiva ha sido modificada por la ley núm. 9.178. Véase el artículo 94 de la Constitución.

Art. 103 — Vaca de hecho el mandato legislativo por admitir cualquier empleo, cargo o beneficio cuyo nombramiento o cuya presentación o propuesta correspondan al Poder Ejecutivo.

Se exceptúa el cargo de Ministro de Estado. Exceptúase también el desempeño de comisiones extraordinarias de carácter internacional, con la aprobación de la respectiva Cámara, sin que pueda en este caso prolongarse la ausencia del Diputado o del Senador en comisión por más de un año. Podrán aceptarse igualmente comisiones gratuitas del Poder Ejecutivo previa la autorización de la respectiva Cámara.

Art. 104 — Los Diputados y los Senadores no son responsables ante ningún tribunal ni ante ninguna autoridad por los votos u opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Art. 105 — Los Senadores y los Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos, dentro de las veinticuatro horas, a disposición de su respectiva Cámara.

Art. 106 — Los Senadores y los Diputados no pueden celebrar por sí ni por interpuesta persona contratos con la Administración nacional ni con la Administración departamental o municipal ni obtener concesiones de bienes públicos.

No están incluidas en esta prohibición las concesiones ordinarias de minas, aguas y terrenos de montaña.

Los Diputados y los Senadores no pueden admitir de nadie mandato para gestionar negocios en los que intervengan, en ejercicio de sus funciones, las autoridades administrativas en general.

La transgresión de estas prohibiciones lleva consigo la nulidad del acto y la pérdida del mandato legislativo.

Art. 107 — El Congreso se instala todos los años el 28 de julio, con convocatoria del Poder Ejecutivo o sin ella. La Legislatura ordinaria dura ciento veinte días naturales.

Art. 108 — El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Mi-

nistros, puede convocar al Congreso a Legislaturas extraordinarias. En el decreto de convocatoria se fijarán las fechas de instalación y de clausura.

El Presidente de la República debe convocar al Congreso a Legislatura extraordinaria cuando lo pida la mitad más uno de los miembros expeditos del Congreso. En este caso, la legislatura termina cuando lo resuelva el Congreso.

Art. 109 — El **quorum** para la instalación del Congreso en Legislatura ordinaria o extraordinaria es del cincuenta y cinco por ciento del número legal de miembros de cada Cámara.

Art. 110 — La instalación del Congreso en Legislatura ordinaria se hará con asistencia del Presidente de la República. Esta asistencia no es esencial para que el Congreso inaugure sus funciones.

Art. 111 — En la Legislatura extraordinaria el Congreso y cada una de las Cámaras tienen las mismas atribuciones que en Legislatura ordinaria.

En el caso de que la convocatoria a Legislatura extraordinaria haya sido hecha por propia determinación del Presidente de la República, el Congreso dará preferencia los asuntos que sean materia de la convocatoria o que les someta durante su funcionamiento al Poder Ejecutivo.

Esta preferencia no limita el ejercicio de las atribuciones políticas del Congreso ni de cada una de las Cámaras.

Art. 112 — Ninguna Cámara puede funcionar durante el receso de la otra.

Art. 113 — La presidencia del Congreso se alternará entre los presidentes de las Cámaras. Corresponde al del Senado presidir la sesión de instalación.

Art. 114 — Cada Cámara elige anualmente su Mesa directiva.

Art. 115 — Cada Cámara organiza su secretaría, nombra y remueve sus empleados, sanciona su Presupuesto y arregla su economía y policía interior, y concede, conforme a la Ley, pensiones de cesantía, jubilación y montepío a sus empleados o a los deudos de éstos.

Art. 116 — Las relaciones entre ambas Cámaras y las de cada una de éstas y del Congreso con el Poder Ejecutivo y el funcionamiento del Congreso y de las

Cámaras se establecerán por el Reglamento interior del Congreso, que tendrá fuerza de ley.

Art. 117 — Las sesiones del Congreso y las de cada una de las Cámaras serán públicas, salvo en los casos que señale el Reglamento interior.

Art. 118 — La fuerza armada no puede ingresar en el recinto del Congreso ni en el de las Cámaras, en ninguna época, sin la autorización del respectivo presidente.

El Poder Ejecutivo está obligado a poner a disposición del Congreso y de cada Cámara, durante la Legislatura y durante el funcionamiento de las Cámaras en Juntas Preparatorias, la fuerza armada que le demande el respectivo presidente.

Art. 119 — Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales y las judiciales están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y documentos que les soliciten.

Cualquier Diputado o Senador puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Art. 120 — El Congreso no puede otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del Tesoro ni aumentar el haber de los funcionarios públicos sino por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Art. 121 — Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia por infracciones de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba penarse.

Art. 122 — Corresponde al Senado declarar si ha o no lugar a formación de causa por consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso quedará el acusado suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según la ley.

Art. 123 — Son atribuciones del Congreso:

1.º Dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes.

2.º Abrir y cerrar la Legislatura ordinaria y extraordinaria en el tiempo que fije la Constitución.

3.º Designar el lugar de sus sesiones y determinar si ha de haber o no fuerza armada, em qué número y a qué distancia.

4.º Examinar las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

5.º Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto; aprobar y desaprobar la Cuenta general de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo y aprobar los presupuestos de los Concejos Departamentales.

6.º Autorizar al Poder Ejecutivo para que negocie empréstitos empeñando la Hacienda nacional y señalando fondos para su amortización.

7.º Dictar tarifas arancelarias.

8.º Reconocer la deuda nacional y señalar los medios para consolidarla y amortizarla.

9.º Crear y suprimir empleos públicos y asignarles la correspondiente dotación, a excepción de aquellos cuya creación o supresión correspondan a otras entidades conforme a la ley.

10. Fijar la ley, el peso, el tipo y la denominación de la moneda, así como el sistema de pesos y medidas.

11. Aceptar o no aceptar la dimisión que de su cargo haga el Presidente de la República.

12. Declarar la vacancia de la Presidencia de la República en los casos que señala la Constitución.

13. Aprobar o desaprobar las propuestas de ascensos que, con sujeción a la ley, haga el Poder Ejecutivo para Generales de División y Vicealmirantes, Generales de Brigada y Contralmirantes, Coroneles y Capitanes de Navío, y concederlos sin el requisito de la propuesta del Poder Ejecutivo por servicios eminentes que comprometan la gratitud nacional.

14. Elegir Arzobispos y Obispos, a propuesta en terna doble del Poder Ejecutivo. (Derogado.)

(Texto de la modificación introducida por el artículo 1.º de la ley n.º 9.166):

"Crear nuevos Arzobispados y Obispos o suprimir los ya existentes a solicitud del Poder Ejecutivo."

15. Hacer la demarcación y división del territorio nacional.

16. Resolver los conflictos que se produzcan entre el Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales.

17. Conceder premios a los pueblos, a las corporaciones o a los individuos por servicios inminentes que hayan prestado a la República.

18. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte en ninguna forma la soberanía nacional.

19. Resolver la declaración de guerra a iniciativa o previo informe del Poder Ejecutivo y requerirlo para que negocie la paz.

20. Determinar en cada Legislatura ordinaria y en las extraordinarias, cuando convenga, el efectivo de la fuerza armada.

21. Aprobar o desaprobar los tratados, concordatos y demás convenciones que se celebren con los Gobiernos extranjeros.

22. Ejercer el derecho de gracia. Sólo durante el receso del Congreso el Poder Ejecutivo puede conceder indulto a los condenados por delitos políticosociales; y

23. Ejercer las demás atribuciones esenciales de la función legislativa.

TÍTULO VI

Formación y promulgación de las leyes

Art. 124 — Tienen el derecho de iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas los Senadores, los Diputados y el Poder Ejecutivo; y los miembros del Poder Judicial, por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, en materia judicial.

Art. 125 — Los proyectos de ley aprobados por una Cámara pasarán a la otra para su revisión. Las adiciones se sujetarán a los mismos trámites que los proyectos.

Art. 126 — Los proyectos de ley modificados o rechazados por la Cámara revisora volverán a la Cámara de origen para que resuelva si insiste o no en su primitiva resolución.

Art. 127 — Las insistencias se resolverán en Congreso.

Art. 128 — Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquél promulgarla y mandarla cumplir.

Art. 129 — Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de los diez días, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico.

Art. 130 — El Congreso al redactar las leyes usará esta forma:

El Congreso de la República Peruana.

Ha dado la ley siguiente:

.....

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El Ejecutivo al promulgar y mandar cumplir las leyes usará esta fórmula:

El Presidente de la República:

Por cuanto:

El Congreso ha dado la ley siguiente:

.....

Por tanto: mando se publique y cumpla.

Art. 131 — Para interpretar, modificar o derogar las leyes se observarán los mismos trámites que para su formación.

Art. 132 — La ley es obligatoria desde el día siguiente a su promulgación y publicación, salvo disposición contraria de la misma ley.

Art. 133 — Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros.

La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente.

Reforma de la Constitución de 1933

Ley núm. 8.237 — Creación de las Vicepresidencias de la República.

Art. 1.º — Habrá dos Vicepresidentes de la República, denominados primero y segundo, que serán elegidos al mismo tiempo, en igual forma, con las mismas calidades y para el mismo período que el Presidente.

Art. 2.º — En los casos de vacancia que designa el artículo 144 de la Constitución del Estado, el primer Vicepresidente concluirá el período comenzado. En los casos del artículo 145 sólo se encargará del mando por el tiempo que dure el impedimento del Presidente.

Art. 3.º — En el caso de vacancia de la Presidencia y de la primera Vicepresidencia, el segundo Vicepresidente concluirá el período comenzado.

Por impedimento temporal del Presidente y del primer Vicepresidente, el segundo se encargará del mando hasta que el llamado por la ley se halle *expedito*.

Art. 4.º — Sólo en el caso de falta del Presidente y de los dos Vicepresidentes se encargará del Poder Ejecutivo el Consejo de Ministros, hasta que el Congreso elija Presidente para el resto del período presidencial, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 147 de la Constitución.

Prórroga del mandato del presidente Benavides

Extendiendo el mandato presidencial del señor General de División don Oscar R. Benavides, autorizando al Poder Ejecutivo para ejercer las atribuciones legislativas que se indica y para convocar a elecciones.

Ley número 8.463, de 14 de noviembre de 1936.

El presidente de la República

Por cuanto: El Congreso Constituyente ha dado la ley siguiente:

El Congreso Constituyente

ha dado la ley siguiente:

Artículo único — Ampliase la ley número 7.747, extendiendo el mandato presidencial del señor General de Divi-

sión don Oscar R. Benavides, hasta el 8 de diciembre de 1939, autorizándose al Poder Ejecutivo para ejercer las atribuciones que se expresan en los incisos 1.º, 5.º, 6.º, 7.º, 9.º y 20 del artículo 123 de la Constitución del Estado; las comprendidas en la Ley Orgánica de Presupuesto, número 4.598, menos la de aprobar la Cuenta General de la República, y para convocar, dentro de esta ampliación, a elecciones generales. Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los trece días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis.

Clemente J. Revilla, Presidente del Congreso. — Gonzalo Salazar, Secretario del Congreso.

Al señor Presidente Constitucional de la República.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los catorce días del mes de noviembre de mil novecientos treinta y seis.

O. R. BENAVIDES

E. Montagne, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación Pública.

C. A. de la Fuente, Ministro de Relaciones Exteriores.

A. Rodríguez, Ministro de Gobierno y Policía.

Felipe de la Barra, Ministro de Justicia y Culto.

F. Hurtado, Ministro de Guerra.

T. Iglesias, Ministro de Hacienda y Comercio.

Federico Recavarren, Ministro de Fomento.

Héctor Mercado, Ministro de Marina y Aviación.

Roque A. Saldías, Ministro de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.

Las Reformas Plebiscitarias de 1939

Reformando la Constitución Política de la República, promulgada el 9 de abril de 1933, de acuerdo con el Plebiscito nacional realizado el 18 de junio del presente año.

Ley número 8.929, de 24 de julio de 1939.

Oscar R. Benavides, General de División
Presidente Constitucional de la República.

Por cuanto:

El Congreso Constituyente ha concedido facultades legislativas al Poder Ejecutivo en virtud de la ley número 8.463.

Considerando:

Que la Junta Nacional Plebiscitaria ha declarado en ejercicio de la atribución que le confiere la segunda parte del artículo 46 de la ley número 8.875, que la ciudadanía ha aprobado por trescientos sesenta y ocho mil ochocientos trece (368.813) votos por el sí, contra cincuenta y un mil ciento treinta y dos (51.132) votos por el no, o sea un porcentaje favorable del 87,83 por 100, las reformas constitucionales y las disposiciones transitorias sometidas al voto plebiscitario; y

Que la quinta disposición transitoria aprobada plebiscitariamente autoriza al Poder Ejecutivo para que coordine y promulgue las reformas aprobadas;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y en ejercicio de la citada autorización plebiscitaria;

EL PODER EJECUTIVO

ha dado la ley siguiente:

Art. 1.º — La Constitución Política de la República, promulgada el 9 de abril de 1933, queda reformada de acuerdo con el voto aprobatorio de la ciudadanía emitido en el Plebiscito Nacional el 18 de junio del año en curso, respecto de los artículos y disposiciones transitorias que se enumeran en los artículos siguientes de esta ley.

Art. 2.º — Derógase el último párrafo del artículo 88, que ordena que el sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad. Dicho artículo quedará en la siguiente forma:

"Art. 88 — El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente."

"La inscripción y el voto son obligatorios para los varones hasta la edad de sesenta años, y facultativo para los mayores de esta edad."

"El voto es secreto."

Art. 3.º — Modifícase el artículo 93 en los siguientes términos:

"Art. 93 — La Cámara de Diputados es elegida para un período de seis años, y se renueva por terceras partes, mediante sorteo, cada dos años."

Art. 4.º — El artículo 115 queda modificado en la siguiente forma:

"Art. 115 — Cada Cámara organiza su Secretaría, nombra y remueve a sus empleados, sanciona su presupuesto y arregla su economía y policía interior. Las pensiones de cesantía, jubilación y montepío a los empleados de las Cámaras o a los deudos de éstos serán otorgados por el Poder Ejecutivo conforme a la ley."

Art. 5.º — Modifícase el artículo 119 en la siguiente forma:

"Art. 119 — Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación, sólo para los casos de fiscalización de la marcha financiera del Estado. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten."

"Cualquier Diputado o Senador puede pedir a los Ministros de Estado, únicamente por intermedio de su respectiva Cámara, los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones."

Art. 6.º — Modifícanse los incisos 5.º, 7.º y 9.º del artículo 123, en los siguientes términos:

"Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto, aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo, y aprobar los presupuestos de los Consejos Departamentales. Para imponer contribuciones, suprimir las establecidas y votar y ordenar gastos fiscales se requiere la previa iniciativa del Poder Ejecutivo."

"7.º Dictar tarifas arancelarias, previa iniciativa del Poder Ejecutivo."

"9.º Crear y suprimir empleos públicos y asignarles la correspondiente dotación, previa iniciativa del Poder Eje-

cutivo, a excepción de aquellos cuya cesación o supresión correspondan a otras entidades conforme la ley."

Art. 7.º — Adiciónase el artículo 123 con el siguiente inciso:

"24. Autorizar al Poder Ejecutivo, mediante ley especial, para que dicte durante el receso del Congreso las leyes que fueren necesarias sobre las materias determinadas en la misma ley autoritativa."

Art. 8.º — Modifícanse los artículos 128 y 129 en la siguiente forma:

"Art. 128 — Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquél promulgarla y mandarla cumplir."

"Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios."

Reconsiderada la ley en Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ella fuese aprobada nuevamente por tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir."

"Si no se obtuviese en la votación las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara, la ley no podrá ser considerada nuevamente por el Congreso sino hasta la siguiente Legislatura ordinaria."

"Art. 129 — Si el Presidente de la República no promulga y manda cumplir una ley dentro de los diez días, ni la observa dentro del mismo plazo, la promulgará y mandará cumplir el Presidente del Congreso, quien ordenará su publicación en cualquier periódico."

Art. 9.º — Modifícase el artículo 139 en la siguiente forma:

"Art. 139 — El periodo presidencial dura seis años, y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha."

Art. 10 — Derógase el artículo 141, que dispone que la elección de Presidente de la República se hará a la vez que la elección del general de Diputados.

Art. 11 — Derógase el artículo 167, que establece que el Presidente del Consejo, al asumir sus funciones, concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.

Art. 12 — Modifícase el artículo 177 en la siguiente forma:

"Art. 177 — El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados dentro de los treinta días siguientes al de instalación del Congreso en Legislatura ordinaria, con la correspondiente exposición de motivos, el Proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo."

"Una copia de la exposición de motivos y del Proyecto de Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado."

"Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y de los gastos de la República, correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto."

"La cuenta será sometida al estudio de una Comisión de Senadores y Diputados, que tendrá todas las facultades de las Comisiones Parlamentarias de Investigación."

"Si hasta el 31 de diciembre el Congreso no hubiese sancionado el Presupuesto General de la República, entrará en vigencia el 1.º de enero del año respectivo el proyecto remitido por el Ministro de Hacienda."

Art. 13 — Sustitúyense las disposiciones transitorias primera a octava, inclusive, del título XVI, con las siguientes:

"Primera. Los periodos legislativos y presidenciales de 1939 a 1945 comenzarán el 8 de diciembre de 1939 y expirarán el 28 de julio de 1945. Las renovaciones por terceras partes, mediante sorteo, de la Cámara de Diputados, se efectuarán el 28 de julio de 1943."

"Segunda. El Senado funcional ordenado en el artículo 89 se instalará el 28 de julio de 1945. Entre tanto, el Senado se constituirá con representantes elegidos por los Departamentos, que se renovararán por terceras partes, median-

te sorteo, el 28 de julio de 1941 y el 28 de julio de 1943. Los Senadores elegidos deberán reunir los requisitos establecidos en la parte final del artículo 98."

"Tercera. El Congreso dictará las leyes de Organización de los gremios y corporaciones y de la elección del Senado funcional, que se instalará el 28 de julio de 1945."

"Cuarta. El plazo fijado en el último párrafo del artículo 177 expirará, para la sanción por el Congreso del Presupuesto General de la República para 1940, el 31 de marzo de ese año."

Casa del Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de julio de mil novecientos treinta y nueve.

O. R. BENAVIDES

M. Ugarteche, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Hacienda y Comercio.

E. Goitzolo B., Ministro de Relaciones Exteriores.

Diómèdes Arias Schreiber, Ministro de Gobierno y Policía.

José Félix Aramburu, Ministro de Justicia y Culto.

Felipe de la Barra, Ministro de Guerra. Héctor Boza, Ministro de Fomento y Obras Públicas.

Roque A. Saldías, Ministro de Marina y Aviación.

Oscar Arrús, Ministro de Educación Pública.

G. Almenara, Ministro de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.

Por tanto:

Mando se publique y cumpla. Casa del Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de julio de mil novecientos treinta y nueve.

O. R. BENAVIDES.

Diómèdes Arias Schreiber.

Derogando los Reformas Plebiscitarias

Ley número 10.334, de 29 de diciembre de 1945.

Declarando que el Plebiscito realizado en junio de 1939 estuvo fuera de régimen constitucional, y, por consiguientemente,

quedan sin efecto las reformas constitucionales introducidas por aquel Plebiscito.

FERNANDO LEON DE VIVERO,

Presidente del Congreso,

Por cuanto el Congreso ha dado la ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERUANA.

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1.º — Estando establecido por el artículo 236 de la Constitución del Estado, que las reformas constitucionales sólo se pueden efectuar por el procedimiento prescrito en dicho artículo, declárase que el Plebiscito realizado el 18 de junio de 1939, con el fin de reformar la Carta Política de 1933, estuvo fuera del régimen constitucional, y que, en consecuencia, a partir de la promulgación de la presente ley, recupera la plenitud de su imperio la Constitución de 9 de abril de 1933.

Art. 2.º — Como la vida constitucional de la República, desde la expedición de la ley número 8.929, de 24 de julio de 1939 hasta la fecha de la promulgación de esta ley, ha funcionado de acuerdo con las reformas plebiscitarias, que fueron respetadas por el Congreso Nacional de 1939 a 1945, declárase válidas las consecuencias jurídicas y de hecho de aquel Plebiscito, hasta la promulgación de la presente ley.

Art. 3.º — De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, las elecciones complementarias pendientes, conforme al artículo 97 de la Constitución del Estado, se realizarán de acuerdo con la convocatoria general de 28 de noviembre de 1944, en cuanto a la distribución electoral.

Art. 4.º — Las Comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados propondrán conjuntamente las reformas constitucionales consideradas en el plebiscito que sea conveniente incorporar en la Constitución del Estado, de conformidad con el procedimiento fijado en el artículo 236.

Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los seis días de mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco.

José Gálvez, Presidente del Senado.

Fernando León de Vivero, Presidente de la Cámara de Diputados.

Alcides Spelucín, Senador Secretario.
Carlos Manuel Cox, Diputado Secretario.

Lima, 26 de diciembre de 1945.

Señor:

El Congreso, en vista de las observaciones del Poder Ejecutivo a la ley que declara que el plebiscito realizado el 18 de junio de 1939 estuvo fuera del régimen constitucional, ha reconsiderado dicha ley; y habiendo resuelto insistir en ella, la devolvemos a usted para su promulgación y cumplimiento.

Lo comunicamos a usted para su conocimiento y demás fines.

Dios guarde a usted.

José Gálvez, Presidente del Senado.

Fernando León de Vivero, Presidente de la Cámara de Diputados.

Alcides Spelucín, Senador Secretario.

Carlos Manuel Cox, Diputado Secretario.

Al señor Presidente Constitucional de la República.

Por tanto: No habiendo sido promulgada por el Poder Ejecutivo, en observancia de lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución, mando se publique y se comunique al Ministerio de Gobierno y Policía para su cumplimiento.

Caso del Congreso, en Lima, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y cinco.

F. León de Vivero, Presidente del Congreso.

Alcides Spelucín, Senador Secretario del Congreso.

Augusto Durán, Diputado Secretario del Congreso.

Lima, 29 de diciembre de 1945.

Cumplase, regístrese, comuníquese, publíquese y archívese.

BELAUNDE

ESTATUTO DE LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

Decreto-ley número 10.889, de 2 de noviembre de 1948

El Presidente de la Junta Militar de Gobierno.

Por cuanto:

La Junta Militar de Gobierno ha dado el siguiente Decreto-ley:

LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO

Considerando:

Que es indispensable dictar un Estatuto que determine las atribuciones y regule el funcionamiento de la Junta Militar de Gobierno dentro de las facultades que la Constitución acuerda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo;

Que es igualmente indispensable que la Junta Militar de Gobierno, constituida a raíz del Movimiento Restaurador de Arequipa del 27 de octubre de 1948, asuma las atribuciones necesarias para llevar a cabo los postulados proclamados por dicho Movimiento Restaurador, restablecer el régimen democrático y mantener el orden y tranquilidad públicos tan hondamente quebrantados por el régimen derrocado;

PROMULGA EL SIGUIENTE ESTATUTO:

Artículo 1.º — La Junta Militar de Gobierno asume todas las atribuciones que la Constitución del Estado confiere a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y está integrada por un Presidente, el Ministro de Guerra, el Ministro de Marina, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministro de Gobierno y Policía, el Ministro de Justicia y Trabajo, el Ministro de Hacienda y Comercio, el Ministro de Fomento y Obras Públicas, el Ministro de Educación Pública, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministro de Aeronáutica, el Ministro de Agricultura y un Secretario General, que actuará como Secretario de ella y del Consejo de Ministros, con el rango de Ministro de Estado.

Art. 2.º — El Presidente de la Junta Militar de Gobierno asume todas las atribuciones que la Constitución de Estado, y las leyes confieren al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros.

Art. 3.º — Los otros miembros de la Junta tienen todas las atribuciones que la Constitución del Estado y las leyes confieren a los Ministros de Estado.

Art. 4.º — Las vacantes que se produzcan en la Junta Militar de Gobierno

serán provistas por el Presidente de la Junta.

Art. 5.º — La Junta Militar de Gobierno, en pleno, ejerce las atribuciones que la Constitución del Estado señala al Poder Legislativo dictando Decretos-leyes, que serán promulgados por el Presidente de la Junta y referendados por el Ministro respectivo, de acuerdo a las normas establecidas, inmediatamente después de haber sido votados y suscritos por todos los miembros de la Junta.

Art. 6.º — En los Decretos y Resoluciones que se dicten ejercitando las atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo se observarán las fórmulas y procedimientos vigentes.

Art. 7.º — Quedan ratificados todos los actos realizados por la Junta Militar de Gobierno con anterioridad a la dación de este Estatuto.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los dos días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y ocho.

General de Brigada Manuel A. Odría, Presidente de la Junta Militar de Gobierno.

General de Brigada Zenón Noriega, Ministro de Guerra. — Contralmirante Roque A. Saldías, Ministro de Marina. — Contralmirante Federico Díaz Dulanto, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. — Teniente Coronel Augusto Villacorta, Ministro de Gobierno y Policía. — Teniente Coronel Marcial Merino, Ministro de Justicia y Trabajo. — Coronel Luis Ramirez Ortiz, Ministro de Hacienda y Comercio. — Teniente Coronel Alfonso Llosa G. P., Ministro de Fomento y Obras Públicas. — Coronel Juan Mendoza, Ministro de Educación Pública. — Coronel Alberto López, Ministro de Salud Pública y Asistencia Social. — General C. A. P., José Villanueva, Ministro de Aeronáutica. — Coronel Carlos Miñano, Ministro de Agricultura.

Por tanto:

Mando se imprima, publique y circule y se le dé el debido cumplimiento.

Lima, 2 de noviembre de 1948. — Manuel A. Odría. — A. Villacorta.

BOLÍVIA

(Evolução Institucional)

A Bolívia fazia parte do Império das Incas durante o domínio espanhol, e dependia do Vice-Reino do Peru.

Quando as forças de Sucre ganharam a batalha de Ayacucho (1821), Bolívar desejou dispor livremente do Alto Peru. Entre as possíveis combinações figurava a de entregar a Buenos Aires as quatro províncias alto-peruanas. Entretanto, foi necessário aceitar a aspiração dos alto-peruanos e reconhecer-lhes a independência.

No dia 12 de agosto de 1825, a Assembléia de Chuquisaca decretava:

- 1.º que o novo Estado se chamasse República de Bolívar;
- 2.º que o Libertador fôsse tido como seu criador e apoio contra os perigos da desordem, da anarquia, da tirania, das agressões injustas e de qualquer ataque ao caráter da nação;
- 3.º que tivesse a dignidade de **Supremo Poder Executivo da República** por todo o tempo em que residisse dentro de seus limites, e que em qualquer parte fora deles em que residisse, o acompanhassem as honras de **Protetor-Presidente**;
- 4.º que a data de 6 de agosto, dia em que se declarou a Independência, fôsse de festa cívica;
- 5.º que também o fôsse o do nascimento de Bolívar;
- 6.º que se colocasse um retrato em todos os tribunais, cabildos, universidades, colégios, escolas e casas públicas de ensino;
- 7.º que se erigissem estátuas equestres em tôdas as capitais dos departamentos;
- 8.º que na sala de sessões do Congresso se pusesse uma placa de ouro com a imagem de uma índia, representação da América, abraçando a Bolívar e a Sucre.

Ante o desejo de uma Constituição, formulou-a Bolívar de modo a servir não somente para a Bolívia como para a **Gran Confederación** que, presidida por êle, seria formada por êste País, o Peru, o Equador, Nova Granada e Venezuela.

A Constituição de Bolívar criava um **Poder Electoral**: cada dez cidadãos nomeavam um eleitor que soubesse ler e escrever, que exercesse uma arte ou uma ciência, assegurando-lhe uma vida honesta, e que tivesse bons costumes. Com restrições ao vício, à ociosidade e à ignorância absoluta, exigia-se saber e honradez do eleitor. O **Poder Legislativo**, na Constituição de Bolívar, dividia-se em três Corpos tribunos, senadores e censores.

Este Código foi abolido. Afastando-se Bolívar, assumiu a presidência o General José Antônio Sucre, que renunciou em 1828.

Em 1829 já havia uma segunda Constituição, uma terceira em 1834 e uma quarta em 1839. Em 1843 foi redigida uma nova que se chamou "Ordenanza Militar". Em 1848 voltou-se à de 1839.

A Convenção reunida em La Paz, em 19 de julho de 1851, votou nova Constituição, suprimindo as municipalidades e prolongando por dois anos a reunião das Câmaras e por cinco o mandato presidencial. Esta Carta autorizava o Presidente a exercer faculdades extraordinárias quando o julgasse conveniente.

Em 1857, nova revolução, trazendo no seu bôjo uma ditadura que se prolongou até 1861, ano em que, estabelecendo-se um triunvirato no poder, foi convocada nova Assembléia Constituinte.

Novas Constituições em 1868 e em 1871. Em 1878 foi promulgada outra Carta Política, que durou até 1880, quando nova Lei Fundamental foi votada e promulgada. Reformada em 1889, 1920 e 1931, esta Constituição seria a mais estável e democrática, durando até o ano de 1938, quando se promulgou outra Carta Magna.

Em agosto de 1944 reuniu-se a Convenção Nacional, que funcionou durante dois períodos legislativos como Poder Constituinte. Seria, então, sancionada nova Constituição, em 24 de novembro de 1945.

Após a revolução de 1946, a Lei de 10 de março de 1947 declararia em vigor a Constituição Política do Estado, de 1945, "sem prejuízo das reformas que sancionasse o Congresso Extraordinário", então reunido e em uso das faculdades constituintes concedidas pelo decreto expedido pela Junta de Governo de 15 de outubro de 1946.

O Congresso Extraordinário Constituinte de 1947 aprovou várias reformas à Constituição de 1945.

Quanto ao Poder Legislativo, diz a Constituição boliviana:

Sección Quinta

PODER LEGISLATIVO

Art. 46 — El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Conc. 2.

Se reunirá ordinariamente cada año en la Capital de la República, el día de 6 de agosto, aun cuando no hubiese convocatoria; sus sesiones durarán noventa días útiles, prorrogables hasta ciento veinte, a juicio del mismo Congreso a petición del Poder Ejecutivo. Si a juicio de éste conveniese que el Congreso no se reuna en la Capital de la República, podrá expedir la convocatoria señalando otro lugar.

Art. 47 — El Congreso puede reunirse extraordinariamente, por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros e por convocatoria del Poder Ejecutivo. En cualquiera de estos casos sólo se ocupará de los negocios consignados en la convocatoria.

Conc. 94, 5.ª.

Art. 48 — Las Cámaras deben funcionar con la mayoría absoluta de sus miembros, a un mismo tiempo, en el mismo lugar, y no podrá comenzar o terminar la una sus funciones, en un día distinto de la otra.

Art. 49 — Los Senadores y Diputados podrán ser designados Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado o Agentes Diplomáticos, quedando suspensos de sus funciones legislativas por el tiempo que desempeñen aquellos cargos. Fuera de ellos no podrán ejercer otros dependientes de los Poderes Ejecutivo o Judicial.

Art. 50 — Los empleados civiles, militares en servicio, así como los eclesiásticos con jurisdicción, no podrán ser elegidos representantes nacionales, a excepción de los catedráticos de Universidad.

Art. 51 — Los Senadores y Diputados son inviolables, en todo tiempo, por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Conc. 38.

Art. 52 — Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección hasta la finalización de su mandato, sin discontinuidad, podrá ser acusado, perseguido o arrestado en ninguna materia, si la Cámara a la que

pertenece no da licencia. En materia civil no podrá ser demandado desde 60 días antes de la reunión del Congreso, hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio. **Conc. 38, 59, 4.º.**

El Vicepresidente de la República, en su carácter de Presidente del Congreso Nacional y del Senado, goza de las mismas inmunidades y prerrogativas acordadas a Senadores y Diputados. **Conc. 92.**

Art. 53 — Los Senadores y Diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de tercero, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obras o de aprovisionamiento, ni obtener concesiones u otra clase de ventajas personales.

Tampoco podrán, durante el período de su mandato, ser empleados de entidades autónomas, ni abogados de sociedades anónimas o de empresas que negocien con el Estado.

La contravención de estos preceptos importa pérdida del mandato popular, mediante resolución de la respectiva Cámara, conforme al artículo 59, atribución 4.º, de esta Constitución. **Conc. 59, 4.º, 87, 4.º.**

Art. 54 — Durante el período constitucional de su mandato, podrán dirigir representaciones a los funcionarios del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las disposiciones legales; podrán también representar las necesidades y medios de mejora de sus distritos electorales. **Conc. 62, 63, 94, 10.º.**

Art. 55 — Cuando un mismo ciudadano fuere elegido Senador y Diputado, aceptará el mandato que él prefiera. Si fuere elegido Senador o Diputado por dos distritos o departamentos, lo será por el distrito que él escoja.

Art. 56 — Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciabiles.

Art. 57 — Las sesiones del Congreso y de ambas Cámaras serán públicas, y sólo podrán ser secretas cuando dos tercios de sus miembros así lo determinen.

Art. 58 — Son atribuciones del Poder Legislativo:

1.º — Dictar leyes, abrogarlas, modificarlas e interpretarlas. **Conc. 72 al 82.**

2.º — Imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, determinar su carácter nacional, departamental o municipal y

fijar los gastos fiscales. Las contribuciones se decretarán por tiempo indefinido, salvo que las leyes respectivas señalen un plazo determinado para su vigencia.

3.º — Fijar para cada gestión financiera los gastos de la Administración Pública, previa presentación del proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo. **Conc. 117.**

4.º — Fijar, igualmente, en cada legislatura, la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz. **Conc. 60, 8.º, 66, 171.**

5.º — Autorizar al Ejecutivo para contratar empréstitos, designando los fondos para servirlos. Reconocer las deudas contraídas y establecer el modo de cancelarlas. **Conc. 66, 118, 119.**

6.º — Crear nuevos departamentos o provincias, fijar sus límites; habilitar puertos mayores y establecer aduanas. **Conc. 145, 11.º.**

7.º — Fijar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas; autorizar la emisión y circulación de billetes de banco y arreglar el sistema de pesos y medidas.

8.º — Conceder subvenciones o garantías de interés para la construcción de ferrocarriles, canales, carreteras y demás empresas de vialidad.

9.º — Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia.

10.º — Autorizar la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República, señalando el tiempo de su regreso. **Conc. 93.**

11.º — Crear y suprimir empleos públicos, fijar sus emolumentos, determinar o modificar sus atribuciones. **Conc. 94, 19.º, 117.**

12.º — Decretar amnistía por delitos políticos; conceder indulto, previo informe de la Corte Suprema. **Conc. 94, 13.º.**

13.º — Aprobar o desechar los tratados y convenciones internacionales, de toda especie. **Conc. 60, 5.º, 2.º y 3.º.**

14.º — Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público. **Conc. 108.**

15.ª — Autorizar al Ejecutivo la adquisición de bienes inmuebles y aprobar las compras efectuadas.

16.ª — Ejercer el derecho de influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo. **Conc. 94, 3.ª.**

17.ª — Aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados a los gastos de la Administración Pública, que debe presentar el Gobierno en la primera sesión de cada Legislatura. **Conc. 60, 5.ª; 94, 7.ª, y 120.**

18.ª — Nombrar a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. **Conc. 67, 143, 144, 145, 148.**

19.ª — Autorizar a las Universidades la contratación de empréstitos. **Conc. 162, 164.**

Sección Sexta

EL CONGRESO

Art. 59 — Son atribuciones de cada Cámara:

1.ª — Calificar las credenciales de sus respectivos miembros.

La invalidez de las credenciales de Senadores y Diputados sólo podrá ser demandada ante la Corte Suprema, cuyo fallo será irrevisable por las Cámaras. Si al calificar credenciales no demandadas ante la Corte Suprema, la Cámara encontrase motivos de nulidad, remitirá el caso por resolución de dos tercios de votos, a conocimiento y decisión de dicho tribunal. **Conc. 142, 3.ª, 145, 12.ª.**

2.ª — Organizar su Mesa Directiva;

3.ª — Dictar su reglamento y corregir sus infracciones.

4.ª — Separar temporal o definitivamente a cualesquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, con el acuerdo de dos tercios de votos.

5.ª — Ordenar el pago de sus presupuestos y atender todo lo relativo a su economía y policía interior. **Conc. 80, 145, 10.ª.**

Art. 60 — Las Cámaras se reunirán en Congreso para los siguientes fines:

1.ª — Inaugurar y clausurar sus sesiones;

2.ª — Verificar el escrutinio de las actas de elecciones de Presidente y

Vicepresidente de la República, o designarlos por sí mismas, cuando no hubieran reunido la pluralidad absoluta de votos, conforme a las disposiciones de esta Constitución. **Conc. 88.**

3.ª — Recibir el juramento de los funcionarios expresados en el párrafo anterior. **Conc. 90.**

4.ª — Admitir o negar la renuncia de los mismos. **Conc. 91.**

5.ª — Ejercitar las atribuciones a que se refieren los incisos 13 y 17 del artículo 58.

6.ª — Considerar las leyes vetadas por el Ejecutivo. **Conc. 77.**

7.ª — Resolver la declaratoria de guerra, a petición del Ejecutivo;

8.ª — Determinar el número de la fuerza armada.

9.ª — Considerar los proyectos de ley que aprobados en la Cámara de origen, no lo fueren por la Cámara revisora. **Conc. 75, 76.**

10.ª — *Dirimir, por dos tercios de votos la totalidad de sus miembros, las competencias que susciten a las Cámaras, el Ejecutivo o la Corte Suprema y por mayoría absoluta de votos, las que se susciten entre los expresados poderes o entre las Cortes de Distrito y la de Casación.* **Conc. 145, 9.ª.**

11.ª — Ejercitar las facultades que le corresponden conforme a los artículos 34, 36 y 37 de esta Carta.

12.ª — *Conocer conforme a ley, de las demandas de acusación contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Agentes Diplomáticos y Controlador General de la República, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.* **Conc. 145, 6.ª.**

Art. 61 — En ningún caso podrá delegar el Congreso, a uno o a muchos de sus miembros, ni a otro poder, las atribuciones que tiene por esta Constitución. **Conc. 38.**

Art. 62 — Las Cámaras pueden acordar la censura de los actos del Ejecutivo, dirigiéndola contra los Ministros de Estado, separada o conjuntamente, según el caso, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político que haya dado lugar a la censura.

Para el ejercicio de esta facultad, basta la decisión de la Cámara en la cual se haya iniciada, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros concurrentes. **Conc. 99.**

Art. 63 — Cada una de las Cámaras, a solicitud escrita de cualesquiera de sus comisiones o miembros, tiene la facultad de pedir la presencia en sala de los Ministros de Estado, para recibir los informes que estime convenientes, sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. **Conc. 54, 94, 10.º.**

Sección Séptima

CÁMARA DE DIPUTADOS

Art. 64 — Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios. Durarán en sus funciones cuatro años, renovándose por mitad en cada bienio. En el primero saldrán por suerte. La ley reglamentará estas elecciones y fijará el número de diputados. **Conc. 70.**

Art. 65 — Para ser diputado se requiere:

- 1.º — Ser boliviano de nacimiento;
- 2.º — Haber cumplido los deberes militares;
- 3.º — Estar inscrita en el Registro Cívico;
- 4.º — Tener 25 años cumplidos;
- 5.º — No haber sido condenado a pena corporal por los tribunales, ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriado.

Art. 66 — El ejercicio de las atribuciones 3.º, 4.º y 5.º, del artículo 58, tendrá origen en la Cámara de Diputados a iniciativa de uno o más de sus miembros o del Poder Ejecutivo. **Conc. 72.**

Art. 67 — Corresponde a la Cámara de Diputados elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mayoría absoluta de votos, de las ternas propuestas por el Senado. También le corresponde acusar ante el Senado a los Magistrados de la Corte Suprema, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. **Conc. 72, 10.º, 148.**

Sección Octava

CÁMARA DE SENADORES

Art. 68 — El Senado de la República se compone de tres Senadores por cada Departamento.

Art. 69 — Para ser Senador se necesita: tener 35 años cumplidos y reunir los requisitos exigidos para Diputado. **Conc. 65.**

Art. 70 — Los Senadores ejercerán sus funciones seis años. La renovación de la

Cámara será por tercias partes, debiendo salir por suerte un tercio en cada uno de los dos primeros bienios. **Conc. 67.**

Art. 71 — Son atribuciones de esta Cámara:

1.º — Tomar conocimiento de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados a los Ministros de la Corte Suprema, conforme a la Ley de Responsabilidades.

El Senado juzgará en única instancia a los Ministros de la Corte Suprema y les impondrá la sanción y responsabilidad correspondientes, por acusación de la Cámara de Diputados, emanada de querrela de los ofendidos o a denuncia de cualquier ciudadano.

En los casos previstos por los incisos anteriores, será necesario el voto de dos tercios de los miembros presentes.

Una ley especial dispondrá el procedimiento y formalidades de estos juicios.

2.º — Hehabilitar como bolivianos, o como ciudadanos, a los que hubiesen perdidos estas calidades.

3.º — Permitir a los bolivianos la admisión de empleos, títulos o emolumentos de gobierno extranjero.

4.º — Considerar las ordenanzas municipales. **Conc. 122, 156.**

5.º — Decretar honores públicos a quienes lo merezcan por sus servicios eminentes a la Nación.

6.º — Proponer ternas a la Cámara de Diputados, para la elección de magistrados de la Corte Suprema. **Conc. 67.**

7.º — Proponer ternas al Presidente de la República, para la elección de Controlador General y Fiscal General de la República. **Conc. 94, 18.º; 123, 15.º.**

8.º — Proponer ternas para Arzobispos y Obispos, a fin de que sean presentados por el Poder Ejecutivo, para la institución canónica. **Conc. 94, 16.º.**

9.º — Conceder, por dos tercios de votos, premios pecuniarios.

10.º — Elegir por mayoría absoluta de votos a los magistrados de las Cortes de Distrito, de las ternas propuestas por la Corte Suprema. **Conc. 67, 148.**

11.º — Aceptar o negar en votación secreta los ascensos propuestos por el

Poder Ejecutivo de Generales y Coroneles del Ejército. **Conc. 94, 24.º, 175.**

Sección Novena

LEYES Y RESOLUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Art. 72 — Las leyes, exceptuando los casos previstos por las atribuciones 3.º, 4.º y 11.º, del artículo 58, pueden tener origen en el Senado o en la Cámara de Diputados, a proposición de uno o más de sus miembros, o por mensaje del Poder Ejecutivo, a condición, en este caso, de que el proyecto sea sostenido en los debates por el Ministro del respectivo despacho.

La Corte Suprema podrá presentar proyectos de ley sobre reforma de los Códigos, mediante mensaje dirigido al Poder Legislativo. **Conc. 66.**

Art. 73 — Aprobado el proyecto de ley en la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su discusión a la Cámara revisora. Si la Cámara revisora lo aprueba, será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Art. 74 — El proyecto de ley que fuere desechado en la Cámara de origen no podrá ser nuevamente propuesto, en ninguna de las Cámaras, hasta la legislatura siguiente.

Art. 75 — Si la Cámara revisora se limita a enmendar o modificar el proyecto, éste se considerará aprobado, en caso de que la Cámara de origen acepte por mayoría absoluta las enmiendas o modificaciones. Pero, si no las acepta, o si las corrige y altera, las dos Cámaras se reunirán a convocatoria de cualesquiera de sus Presidentes dentro de los veinte días para deliberar sobre el proyecto. En caso de aprobación será remitido al Ejecutivo para su promulgación como ley de la República; mas, si fuere desechado, no podrá ser propuesto de nuevo, sino en una de las legislaturas siguientes. **Conc. 60, 9.º, 76.**

Art. 76 — En caso de que la Cámara revisora deje pasar veinte días, sin pronunciarse sobre el proyecto de ley, la Cámara de origen reclamará su despacho, con un nuevo término de diez días, al cabo de los

cuales será considerado en sesión de Congreso. **Conc. 60, 9.º.**

Art. 77 — Toda ley sancionada por el Poder Legislativo, podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días, desde aquel en que la hubiera recibido. **Conc. 60, 6.º.**

La ley no observada dentro de los diez días, será promulgada. Si en este término cesare el Congreso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones, para que se considere en la próxima legislatura. **Conc. 179, 181.**

Art. 78 — Las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora, reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación.

Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de otros 10 días.

Art. 79 — Las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República, en el término de diez días desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente de lo Congreso.

Art. 80 — Las resoluciones camarales y legislativas, no necesitan promulgación del Ejecutivo. **Conc. 145, 10.º.**

Art. 81 — La promulgación de las leyes se hará por el Presidente de la República en esta forma:

“Por cuanto el Congreso Nacional ha sancionado la siguiente lei:
Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como ley de la República.”

Las decisiones parlamentarias se promulgarán en esta forma:

“El Congreso Nacional de la República, Resuelve: Por tanto, cúmplase con arreglo a la Constitución.”

Art. 82 — La ley es obligatoria desde el día de su publicación, salvo disposición contraria de la misma ley.

Fontes de referencia:

1. *Comentarios a las Constituciones Políticas de Iberoamerica* — Luis Muñoz
2. *Breve Historia de América* — Carlos Pereyra.
3. *Parlamentarisme et régime présidentiel — évolution constitutionnelle, internationale, financière et sociale du Chili* — Arturo Alessandri.
4. *Bolivia — Constitución* — publicación oficial ordenada por el Congreso de 1948.
5. *Las Constituciones del Peru* — Jose Pareja Paz-Soldan.

A IMPRENSA NA EVOLUÇÃO POLÍTICA DO BRASIL

Segundo os historiadores, coube à imprensa um papel preponderante na evolução política do Brasil: "Fêz-se a Independência ao vozear dos jornais. Imprensa e liberdade associam-se na elaboração política do império." (Pedro Calmon, "História do Brasil", vol. V, pág. 1.837.)

O documento apresentado neste número da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA é uma reprodução fac-similar do n.º 97 do "Diário de Pernambuco", o jornal mais antigo da América Latina, fundado em Recife, no ano de 1825.

Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por sua eficiente Diretora, D. Áurea de Barros Rêgo.

DIARIO DE PERNAMBUCO.

Se vende-se na Tipographia do mesmo Diario res. Diaria N.º 207 a 1.ª edição em 4 vozes por 240 réis haute lettre que sahira todos os dias atal.

QUARTA FEIRA 6 DE MAIO. S. João ante portam latino.

Presença de 7 Avós e 42 membros da sessão.

Acta de Sessão extraordinária da Câmara de Governança, no dia 6 de Maio de 1829, convocada pelo Excmo. Sr. Presidente Thomaz Xavier de Almeida de Albuquerque.

A Chamada se apresentou em S.ªs. Condesinhos Manuel Zeferino dos Santos, Padre Laurentino, Antonio Moreira de Carvalho, e Antonio José Victoriano Borges da Fonseca. faltando o Sr.º Francisco de Paula Cavalcante de Albuquerque, e Manoel Cavalcante de Albuquerque — o primeiro não mandou participação, e o segundo deu parte de doente. Foi lida pelo Secretario a Acta da Sessão passada, e foi approvada.

O Excelentissimo Sr. Presidente apresentou hum offício da Camara desta Cidade, e q.ª se participava não poder principiar a sessão, por falta dos votos para os Deputados da municipalidade Legislativa no dia 11 do corrente mez, como lha tinha sido ordenado pelo Conselho, por se os unidos a separação dos votos para os Vereadores da mesma Camara Municipal, resolveu o Conselho, que a Camara suspendesse esta sessão, e principiasse a suppletiva elementar a dos votos para os Deputados no dia para ella designada, e nesta conformidade se affixou a mesma Camara.

Apresentou-se, para serem examinados os oppositores as Cadeiras de primeiras letras, a saber: o Padre José dos Neves Freire, e Odezia de Serriabarro, de que já era Professor, Estevo Soares Leitão e de Garabano, da qual he igualmente Professor, e Juze Calixtario da Silva Fragozo, Professor de de S. Lourenço da Matta; nenhum satisfez ao exame, e não foram por conseguinte approvados.

O mesmo Sr. Presidente apresentou hum requerimento de Carlos Van Nim, pedindo nova Provisão para continuar no exercicio da Cadeira das Linguas Francesa, e Inglesa, de que he Professor no Lyceo desta Cidade, dizendo o mesmo Sr. Presidente, que daviada mandar passar a referida Provisão, em razão de que dita Cadeira fo-

ra criada sem ordem, sem Approvação de S. M. O Intendente resolveu o Conselho, que se julgasse, e mo. nada existente essa Cadeira; e que se pedisse ao Messmo Augusto Senhor a passagem de do Souto-greiro de Olinda para o Lyceo desta, visto que je naquella casa a Cidade existia hum Professor de 1.ª lingua a qualheo para as escolas preparatorias do Curso Juridico. E des. se por fenda a Sessão. E em Virtude Thomaz Feres de Figueiredo, Comargo, Secretario do Governo, e Conselho de S.ªs. — Thomaz Xavier Garcia de Almeida — Manoel Zeferino dos Santos — Laurentino Antonio Moreira de Carvalho — Antonio José Victoriano Borges da Fonseca.

ARTIGOS D'OPICIO.

Comissão Introdutoria sobre a regularidade de, e Decretos, os que se affixam, que se affixam no Lyceo Technico do Thom desta Pizca, e que no mesmo tempo haja de facilitar a faculdade da Beneficencia, e Deputado a cargo daquelle Republicano, O Sr. Sr. Presidente da Provincia, que a For. Inter. pref. em o fim de cada mez a com. car de Janeiro com. car a Junta do Ensino da Publica, hum mappa circumstancia de de todos os objectos, que houverem sido examinados para o serviço, e consumo do mesmo Thom, e a seu respectivo preço; e hum assim de todos os Officinas, e officinas, que em dito mez ali tenham sido feitas, ou seja por conta de Nacal, ou seja por conta de particulares; devendo o producto d'esta off. especificadamente retrograr, e carregado ao Almoxarifado, para se lha tomar em conta no balanço mensal, que tem de apresentar no Thesouro Publico. O que assim cumprir, em quanto pelo mesmo Thesouro se não adoptar outras medidas economicas tendentes a melhorar o estado, em que se acha o mesmo estabelecimento. — Palácio do Governo de Pernambuco 25 de Ja-

Não vou ao conhecimento d'este Governador de Soldados de diferentes Corpos desta Província condemnados nos trabalhos Publicos, e receberão nos seus respectivos Corpos os Soldos, e mais vencimentos correspondentes a sua praça; e Senhor Inspector das Obras Publicas fique na intelligencia de que não deve abonar a taxa indistincta nemhum subaldio, ou diaria qual quer, que ella seja, por quanto sendo obrigado pela Lei a empregar-se n'aquelle genero de trabalho, não para esse fim heo pago pela Nação — Palacio do Governo de Pernambuco 30 de Abril de 1822. — Almeida.

O Carcereiro da Cadeia fique na intelligencia de que não deve abonar alodio, ou diaria alguma de qualquer natureza, que ella seja aos Soldados dos diferentes Corpos da Província condemnados nos trabalhos Publicos, por isso que elles recebem o soldo, e mais vencimentos pelos Corpos respectivos — Palacio do Governo de Pernambuco 30 de Abril de 1822. — Almeida.

Tem presente o Officio, que Vm. me dirigio em data de 13 da corrente, me representando sobre a falta de matos, que tem a sua disposição para conter, e effectuar a prisão dos multos facinorosos e insistentes no seu Districto, contra os quaes se recorre ao proceder com medo de se heo estimado em desosse, e a tropa, que heo vez, empregado na referida deliquencia, quando acontece haver algum ferimento, ou morte, sempre responder a Vm. que sendo tal somente em caso de necessidade, que se deve esperar semelhantes demoras, por isso que haes prevenções de vossas encarecidas a prevenção de combates, prudencia; e vossas recomendações de guardarem a ellas a mais comvida consideração, e com elle, já heo fora lugar a extirpação do que se teme, e heo para delicia da tropa, for esta obrigada a fazer uso das Armas; e como eu não me posso permitir que o Comandante das Milicias de vossas Terras lhe haja de negar qualquer auxilio por Vm. requerido para a deliquencia da justiça de vos alçada, pois que pelo Governador das Armas se heo expellido as necessarias Ordens a tal

expellido, e seja de vossas meo a devida participação, e remittido para os documentos a fim de verificar a responsabilidade do Comandante sobre quillo, e heo recubi em Pella que pertence as escolas, que se heo obrigadas a ensinar, e o melhoramento, que praticado a abertura de outras escolas heo a Camara Municipal que Vm. se deve dirigir por esse negocio sobre das attribuições do Cargo de Jure de Paz, competendo-lhe tão somente proceder a composição das contendas suscitadas entre os moradores, acerca de caminhos particulares, atravessadouros, e passages de rios, ou rios heo — Deos Guarde a Vm. Palacio do Governo de Pernambuco 30 de Abril de 1822. — Thomaz Xavier Garcia de Almeida. — Sr. Jure de Paz da Palma da União Jure Luiz Pereira de Lima.

CAPITAL

Vi = Jure de Paz de L. de, actual Jure de Paz da Província de Pernambuco Sacramento de S. Antonio da União Cidade do Recife etc.

FAO sabendo todos os Proprietarios, e empregados das Tavernas desta Província, que quando prejudicial ao sossego publico, e de mais em consideração de ordem, e tranquillidade publica de pratica nos Tavernas, onde se familiariza de beber, e por consequente a perturbação de escravos pela frequencia de heo, dizeis, e sendo eu meu dever providenciais em tais casos, de tornarem, que da data do presente Edital me diste os Taverneiros de vossas Terras não heo de permitir admissão de prates em suas Tavernas, assim como não terão as suas portas abertas, logo que chegar a luz que de nove horas da noite dada pelo sino desta Paroquia, e todo aquelle que transgresso, sera condemnado como debedido, e como tal resultado em seu delicto, e pena de penas de Camera, ou em sua falta de prisão de conformidade da Lei.

Sendo igualmente do meu dever providenciais, para que não se tenha, que heo, e tendo chegado ao meu conhecimento de terem se achado armados em certas Tavernas escravos, que se acham sujeitos de ser no Nombro, e isto em caso de serem protegidos por outros proprietarios, e empregados, e que alguns proprietarios de escravos, tem as suas terras alludadas, e sendo heo tal abuso praticado em prejuizo da Postura Policial da Camara desta Cidade, que prohibe aos proprietarios allogarem com os seus escravos, para que nunca possam apparecer semelhantes procedimentos, de termino, que todo aquelle, que da data

este em dizeite allegar estas nesta Freguezia á pessoas escravas serão multados na Conformidade da referida Postura.

Outro sem se saber, que sendo bastante indecente, e prejudicial á sociedade certos habitos, á que estão arreigadas os escravos, que tendem á provocar o soco publico, decencia, e bons costumes, como sejam os adjuntos de pretos nas Ruas com danças, e accões disonestas; e certa algazarra, quando conduzem qualquer carga; o costume de se sentarem e deitarem pelas Ruas com prohibiçãõ do transitto publico; a audacia de pronunciarem sem respeito em altas vozes palavras indecorozas e obscenas, e finalmente o acompanhamento em seus interros com castigas, que as mais das vezes findão com dissidencias e convindo evitar de uma vez alguns tão diametralmente oppostos á Policia e humanidade Publica. Ficãõ rigorosamente prohibidos taxa abusos nas Ruas e lugares publicos desta Freguezia, onde ja nunca deveo apparecer, e para que se sempre terá este o seu effeito effeito nesta parte somente, 8 dias depois da sua publicaçãõ, a fim de poderem os respectivos deutores dos escravos advertir-se, para não incurrem nas penas dos desobedientes, que são impostas aos transgressores. Espira que chegar á noticia de todos, e não possa allegar ignorancia se passou o presente, que será publicaria. Beirra de S. Antonio 4 de Maio de 1829 — Oitava de Independencia e do Imperio. — Joze Machado Freire Pereira da Silva, Escrivão o escrevi.

Fez Joze Soares Leal.



Avizos Particulares.

F V. da Silva, participa a todas as pessoas que lhe tiverão o favor de entrar na Rifa do Expediente do seu Leilão Publico para o mes de Abril, que ella foi concluida no dia Segunda feira 4 do corrente, assim como pede a todos que tiverão seus bilhetes premiados venhaõ receber os premios a mais breve que lhe for possível na conformidade do Plano.

1.ª A pessoa que annunciar no Diario que quer comprar escravos, dirija-se a rua dos Martiros D. 22.

2.ª Quem precisar de huma casa para todo o arruajo da humna casa: dirija se por detrás da S. Cruz D. 1.

3.ª Quem tiver o queizer passar remota de papel dirija se a Praça da União loja N.º 14 onde lhe dirão quem se para por preço muito comodo.

5.ª O Leilão de Jazendas de Roberts Pelly & Companhia, fica transferida para o dia Quinta feira 7 do corrente.

6.ª Antonio Policarpo da Silva, faz sciencia ao respeitavel Publico, e principalmente aos seus Credores que ao amanhecer do dia Segunda feira 27 de Abril do corrente anno, foi roubada a casa de sua residencia, em cujo roubo lhe saquearam toda Prata, Ouro e dinheiro, trastes, e topa de seu ornato, e de sua Senhora, e assim qualqueo pessoa que souber e conhecer em alguma parte qualqueo coisa que seja do dito roubo não lhe avizande sua gratificando conforme o merecer, como tambem pede aos seus Credores hajaõ de ter com elle toda a contraplaçãõ sobre os seus pagamentos por isso que he Publico o dito roubo, e se repre foi deligente nos seus pagamentos para com a Praça.

Vende-se.

7.ª Huma preta d'Angola, de nome Lucia, de idade de 30 a 32 annos, com humna cria de viaco netex, sabe engomar lizo, faz renda, e costura o diario de humna casa, e não tem vicio algum: na Boa vista rua do S. Gonçalo casa D. 11 opa da Igreja.

8.ª Hum palanquin novo: na rua da Cruz armazem N.º 3.

9.ª Douz bitos em S. Jose do Mangualho com bastantes arvores do fruto de diversas qualidades, com grandes baixas plantadas de capim, com embarque, e desembarque no Rio Capibaribe; hum que está ao Sitio de Francisco Antonio de Oliveira, com esta terra em bom estado, estribaria, &c.; outro encastado, com casa de sobrado novo, com 102 palmos em quadro, sobre um muro na frente, e o mais cercado de limoeiro: os pretendentes tallem com o d. no. Joze Carol no Sitio encastado ao de Francisco Antonio de Oliveira: o mesmo tem para dispor varias coisas pertencentes a Agricultura.

10.ª Hum Quartão grande com Imagem do Sr. Crucifixo, em bom uso: na rua das Trizzeiras N.º 16.

11.ª Optimo vinho de Caju a garrafa 320 reis: na rua de S. Rita Nova N.º 607.

12.ª Hum cavallo russo, com todos os ardores, e gordo: no Forté da Matto Pequena N.º 214.

13.ª Hum segun. estado de idade 50 annos, muito adal para o serviço do Matto, hum serrador, Caldereiro de F. genho, muito bom Carreiro: na rua do Rozario casa do Depositario Geral D. 11.

Compra-se.

14.ª O 1.º tombo do Diario das Gentes, por Walei: rua da Cruz N.º 14.

15.ª Huma morada de casa teima no bairro

ro da Boa Vista, tendo quintal grande, co-
zinha, e ainda muito não estando em bom
estado: na rua da Cruz do Recife N.º 51.

III. Rumah sacchara, costureira, engoma-
daria, costureira: na rua da Moura no Re-
cife N.º 157.

IV. A Gloria de Benjamin Constant, ou o
Diário de Berpaubol.

Noticias Maritimas.

Entradas.

Dia 1.º do corrente. — Porto de Pe-
dro: 36 horas; S. S. Jozé, M. Manoel Pe-
reira de Sá, equip. 9, carga caixas, a Luis
F. Durán, passageiro Francisco Gonçalves
— Porto de Pedras: 38 horas; S. Es-
trela Marinha, M. Antonio Francisco Na-
ves, equip. 9, carga caixas, a Jozé Manoel
Martins, passageiros Antonio Joaquim de
Souza, a Jozé Gonçalves. — Porto de Ga-
lilhas: 34 horas; S. Provençinho Febo,
McLerrmanns Meireira, equip. 11, carga caixas,
a Anna Francisca. — Belém: 6 dias;
H. G. Delator, M. Samuel George, a-
quip. 11, carga caixas, a Hoywarth &
Company.

Dia 2.º — Costa de Patagonia: 9 ho-
ras; G. Amer. Marcus, M. Andrew Halsey,
equip. 8, carga sacos de peixe, a Mathew
& Foster. — Costa de Patagonia: 10
horas; G. Amer. Jones, M. Isaac S. yze,
equip. 23, carga sacos de peixe, a Mathew
& Foster. — São Paulo: 8 horas; L. S.
Pain, M. Nathan Thompson, Cargalia,
equip. 11, carga caixas, a mesmo M. — Rio
Ferreira: 24 horas; S. Arc. Maria, M.
Francisco Xavier Pardo, equip. 11,
carga caixas. — Lina: 24 horas; S. Per-
nau, M. Pernambuco, M. Joaquim Mon-
teiro, equip. 7, carga caixas, a Antonio de
Souza Cruz.

Dia 3.º — Costa de Patagonia: 11 ho-
ras; G. Amer. Arista, N. Edward C. Ber-
nard, equip. 24, carga sacos de peixe, a
Ferreira & Mansfield. — Val Peralta: 34
dias; B. Amer. Cho, M. Aaron N. Willi-
ams, equip. 13, carga caixas, a Ferreira &
Mansfield. — Costa de Patagonia: 10 ho-
ras; G. Amer. Cowler, M. Seth Worth, e-
quip. 12, carga sacos de peixe, a Ferreira
& Mansfield.

Dia 4.º — Costa de Patagonia: 15 ho-
ras; G. Amer. Commodore Perry, M. Lay-
mond Allyn, equip. 24, carga sacos, a Fer-

reira & Mansfield. — Porto de Galilhas,
20 horas; S. Ruinha dos Anjos, M. Manoel
el-Domingos, equip. 8, carga caixas, ao
mesmo M. — Caravelas: 10 dias; S. Do-
tempinho, M. Antonio Jozé Teivela, e-
quip. 9, carga farinha, ao mesmo M. —
Uma: 24 horas; S. S. Jozé Triunpho, M.
Leite de Azevedo dos Santos, equip. 13, car-
ga caixas, a Anna Maria do Argo. — Una:
24 horas; S. S. Antonio Valerizo, M.
Candido Nepomoceno, equip. 10, carga
caixas, a Leite de Queiroz Fonseca, pas-
sageiros Jozé Francisco e J. Castro, Pedro
Antonio Martins, e Antonio Jozé Gomes.
— Guanabara: 7 dias; 1.º, Condição do Pi-
lar, M. Manuel Palcos, equip. 9, carga
caixas, e algodão, a Jozé Antonio Palmao,
passageiros Jozé Lourenço da Silva, e Pe-
dro Moraes de Miranda.

Dia 5.º — Rio Formoso: 12 horas; S.
Theres. M. Theres. a Jozé dos Reis, equip.
12, carga caixas, a Jozé Antonio Lopes. —
Rio Formoso: 12 horas; S. Guadalupe,
M. Casimiro Mourão, a Santos, equip. 13,
carga caixas, a Antonio de Silva Cruz,
passageiros Silvestre dos Santos da Silva. —
Porto de Pedras: 24 horas; E. Condição
do Porto, M. Ignacio Marques, equip. 9,
carga caixas, a Jozé de Barros Pinental,
passageiro Manoel Joaquim da Silva Ma-
cham.

Saídas.

Dia 1.º do corrente. — S. Petersburg;
B. S. Kustum, M. Simon Ryder, e-
quip. 10, carga caixas, a Ferreira & Ma-
nsfield.

Dia 2.º — Lisboa; B. S. Manoel An-
gusto, M. José Manoel Alva, equip. 13,
carga caixas, e caixas, passageiros Anto-
nio Pereira Viana, Jozé Pereira de Souza,
Manoel Leite e Jozé Gomes B. Almeida. —
New London; G. Amer. Jones, M. Isaac
Sayer. — Sag Harbour; G. Amer. Marcus,
M. Andrew Halsey.

Dia 4.º — Lina: 8 horas; Antonio In-
vejata, M. Jozé Mathias de Miranda, equip.
10, am. lina. — Santos; B. S. Jozé Bar-
bista, M. Pedro Dias, equip. 18, carga caixas,
passageiro hum mulato casado do mesmo M.

Dia 5.º — Uma: 8 horas; M. Jozé
Rodrigues, equip. 10, am. lina, pas-
sageiro Jozé Antonio Botelho de Moura,
— Seguido viagem para Sag Harbour: 22
Galera Americana Marcus, a Cruzes. —
Para New London: 22 G. Amer. Americana
Jones, Arista, e Commodore Perry. — E
para Boston: a B. Amer. Olla.