

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

*Março* Ano 1966 NÚMERO 9

# 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

- Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos — (*Senador Josaphat Marinho*) ..... 3
- O exercício do veto — (*Lutz Navarro de Brito*) ..... 11
- A família ilegítima — (*Oriando Gomes*) 31
- Sistema unicameral ou bicameral? — (*Paulo de Figueiredo*) ..... 39
- Desemprego — (*Alman Guerra Nogueira da Gama*) ..... 73
- A natureza do vencimento e a nova política retributiva — (*Pedro Calvacanti*) ..... 93

### DOCUMENTAÇÃO

- Estado de sítio (5ª parte: 1946—1965) — (*Leda Maria Cardoso Naud*) ... 119
- Veto — (*Norma Izabel Ribeiro Martins*) 165
- Senado Federal — competência. Art. 64 da Constituição Federal ..... 193

### PESQUISA

- A indústria cinematográfica brasileira e a conquista do mercado interno — (*Rogério Costa Rodrigues*) ..... 209
- Direito do autor — (*Leda Maria Cardoso Naud*) ..... 217
- O Poder Legislativo na França — (*Leyla Castello Branco Rangel*) ..... 241

### ARQUIVO

- Proclamação da maioria de D. Pedro II ..... 281



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

COLABORAÇÃO

# INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTATUTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

*Josaphat Marinho*

*Senador Federal -- Professor da  
Faculdade de Direito da  
Universidade da Bahia*

- 1. Institucionalização dos partidos.**
- 2. Evolução do processo a partir de 1919.**
- 3. As constituições posteriores a 1945.**
- 4. A Constituição brasileira de 1946.**
- 5. Importância do estatuto dos partidos.**
- 6. Conceito de estatuto.**
- 7. Espécies de estatuto e sua caracterização.**
- 8. Estatuto e Lei Orgânica.**
- 9. Opção do legislador brasileiro.**
- 10. Vantagens da institucionalização.**

1. A idéia de **estatuto** dos partidos políticos é conseqüente do processo de **institucionalização** deles, iniciado depois da primeira grande guerra. Relacionado com o fenômeno da "racionalização do poder", êsse processo insere os partidos no quadro do direito positivo e lhes dá posição definida no mecanismo do Estado. Desdobra-se como forma de atribuir-lhes categoria de fôrças organizadas e permanentes, titulares de funções próprias na formação e representação da vontade coletiva. Não os transforma em órgãos estatais, mas os reconhece como elemento de sua infra-estrutura, essenciais à disciplina das tarefas de governo e administração. O objetivo fundamental, em suma, é imprimir-lhes a configuração periódica de **instituição**, caracterizada pela especialidade e limitação de seus fins.

Assim, aos partidos inorgânicos e marginais do Estado liberal sucedem, progressivamente, partidos instituídos segundo a lei. As organizações voluntárias e efêmeras, produtos de circunstâncias, lutas e interesses momentâneos e muitas vezes exclusivamente regionais ou locais, cedem lugar às entidades criadas com obediência a condições estipuladas pelo poder normativo do Estado. Os partidos de ocasião substituem-se por partidos de estrutura e de programa. As organizações novas podem ser partidos de quadros, ou de massas, na terminologia de **Duverger** (1). Não de retratar, porém, uma fisionomia e um corpo de princípios definidos, em correlação com a ordem jurídica.

A evolução dêsse processo é vacilante e diversificada, no conjunto dos povos, por vários motivos, historicamente compreensíveis. Primeiro, é natural a resistência da tradição do direito anterior, que desconhecia os partidos, nas constituições e nas leis. Não há forma de procedimento, sobretudo consolidada, que se resigne facilmente ao domínio de outra norma. Depois, as peculiaridades dos regimes políticos influem na modificação dos critérios legais, impedindo

ou modelando as inovações. Nos Estados Unidos da América, cuja Constituição não contempla os partidos, a legislação federal, ao abrangê-los, destina-se mais a regular suas finanças e a coibir as práticas de corrupção — **corrupt practices**. As leis estaduais é que, preferentemente, traçam diretrizes à ação política dos órgãos regionais e locais dos partidos (2). Por fim, a experiência mostra que os partidos, até por suas deformações de estrutura e de atividade, não lutaram sempre por sua institucionalização. Segundo **Burdeau**, em França, em 1946, os partidos, considerando-se bastante fortes, recusaram sua constitucionalização, porque implicaria, inevitavelmente, submetê-los a uma disciplina, limitativa de seus poderes (3).

No Brasil, como de resto na América Latina, todos êsses fatores contribuíram para retardar o enquadramento legal das entidades partidárias. Em nosso País, até 1930 — acentuou bem **João Neves da Fontoura**, em suas memórias (4) —, "quem quisesse poderia fundar um partido, como abrir uma loja". E os reflexos dêsses fatores, ou suas novas manifestações, perturbam a revisão das leis imperfeitas ou superadas, alimentando o conflito entre a realidade e o direito formal.

2. As incertezas e diversidades, porém, não paralisam o processo de institucionalização, embora o atrasem. Mesmo as restrições feitas aos partidos, se lhes reduzem a perspectiva e a autoridade, acabam por impelir o legislador a impor-lhes uma disciplina. Refere **Manoel Gonçalves Filho**, em ilustrativa monografia, que, após a guerra de 1914, "as primeiras regras vinham favorecer os partidos e concediam-lhes direito que, às vezes, ultrapassavam a participação nas eleições e o "contrôle" destas. Um texto, talvez o mais interessante, no que concerne aos partidos, de todo o período entre as duas guerras, a lei que organizava o Tribunal eleitoral tcheco-eslovaco, estabelecia em seu favor um verdadeiro direito de substituir, no Parlamento, o Deputado in-

submisso às diretrizes partidistas. Os partidos eram assim os verdadeiros titulares dos mandatos parlamentares". "Alguns anos mais tarde — conclui —, as regras concernentes aos partidos haviam mudado de sentido. Eram editadas em reação contra seus excessos" (6). Há, pois, alternativas, não estancamento do processo.

Desde 1919 procede-se à recepção dos partidos, expressa ou implicitamente, no contexto dos diplomas legislativos. Na fase intermédia aos dois conflitos mundiais, o reconhecimento ora é indireto, através da adoção da representação proporcional e do respeito ao direito de associação política, ora direto, declinando-se a existência dos partidos, por vêzes com outorga de prerrogativas.

A Constituição Alemã, ou de Weimar, de 1919, consagrou as regras da representação proporcional (art. 22), bem como garantiu o direito de associação (art. 124). Para segurança dêsse direito prescreveu que não podia ser negada personalidade jurídica a uma sociedade sob a alegação de que perseguia fim político, político-social ou religioso (art. 124). A par disso, consignou a expressão "partido." No art. 130, prescreveu: "os funcionários são servidores do interesse público, representado pelo Estado, não de um partido." Logo, reconheceu a existência de partidos, ou a possibilidade normal de situá-los no sistema das instituições, embora sem caracterizá-los quanto à sua natureza e a seus fins. A Constituição da Áustria, de 1920, assegurou o pleno exercício dos direitos políticos (art. 7.º, n.º 2) e adotou o sistema de representação proporcional (art. 26, n.º 1). Mais afirmativa, porém, do que a alemã, conferiu aos "partidos concorrentes", "na proporção de sua fôrça, calculada pelo resultado das últimas eleições para o Conselho Nacional", o privilégio de indicar representantes, "com direito de voto", junto às autoridades eleitorais (art. 26, n.º 6). Era, evidentemente, o reconhecimento declarado dos partidos, como peças da organização política.

As leis constitucionais de 1875, em França, que sobreviveram a 1918, não se referiam a partidos. No entanto, lembra **Mohammed Kheitmi** que uma lei de 12 de julho de 1919 instituiu o escrutínio por lista, combinando o princípio majoritário e o da representação proporcional e admitindo candidaturas coletivas e individuais. A lei não invocava a palavra "partis", mas empregava as expressões "liste" e "groupements." E, durante a discussão parlamentar, "tratou-se dos partidos políticos, do papel que lhes conferia o nôvo processo de escrutínio e da influência que êste ia exercer sôbre aquêles. Demais, segundo o mesmo autor, uma circular do Ministro do Interior, também de 1919, sublinhou ser "a primeira vez que os partidos, como tais, eram convocados à repartição das cadeiras e em razão do número médio de seus sufrágios". Daí, e em oposição a **Duverger** e **Seurin**, concluía **Kheitmi** que, na França, embora discretamente, "o legislador reconheceu a existência de partidos políticos não em 1946, mas em 1919" (6).

Na Inglaterra, quando se diz que a constituição desconhece os partidos, como na assertiva de **Bulmer — Thomas** (7), em verdade se afirma que não os contempla a parte escrita das regras fundamentais. Reconhecem-nos os costumes e as convenções. E até leis. Demonstra-o a permissão legal, conquistada pelo **Labour Party**, para que os sindicatos possam cobrar uma cota de seus associados destinada a financiamento partidário (**contracting out**, 1913 e 1947, **contracting in**, 1927) (8). É observação generalizada, também, que no regime inglês os partidos se integram nas instituições políticas, representando sua base fundamental. Para **Jennings**, um exame realista da constituição britânica de nossos dias deve começar e terminar pelos partidos (9).

A Constituição do Chile de 1925 estabeleceu regime destinado a garantir, "na prática, efetiva proporcionalidade na representação das opiniões e dos partidos políticos (art. 25). Mesmo que não tenham sido adotadas normas específicas reguladoras da

vida dos partidos, e apenas incorporadas algumas nas leis eleitorais, consoante informa o Professor **Geywitz** em livro de 1963<sup>(10)</sup>, o instrumento constitucional refletiu tendência que vem produzindo efeitos benéficos.

Não se refere aos partidos, apesar das reformas votadas, a Constituição argentina, provinda do século passado e sobrevivente entre eclipses e renascimentos do espírito de legalidade e progresso. Salienta-se, contudo, que os partidos aí surgiram, implicitamente, do sistema representativo consagrado, sendo-lhes dado Estatuto Orgânico, por decreto, em 1945<sup>(11)</sup>.

3. A partir de 1945, fortalece-se a idéia de inscrever os partidos nas constituições, por forma direta e até com definição de seu papel principal e das condições essenciais de sua organização e existência. A Constituição Italiana, de 1948, declara que todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente, em partidos, segundo método democrático, para fixar a política nacional (art. 49). A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, é mais especificativa, em seu artigo 21. Proclama que os partidos colaboraram na formação da vontade política do povo. Estipula que sua criação é livre, subordinada a organização interna aos princípios democráticos. Obriga-os a prestar contas, publicamente, da origem de seus recursos. Considera inconstitucionais os partidos que, por seu programa ou pelo procedimento de seus membros, tendem a destruir a ordem constitucional liberal e democrática ou a extinguir ou a ameaçar a existência da República Federal. Defere ao Tribunal constitucional federal competência para julgar esses fatos. Prevê a edição de lei fixadora das regras de aplicação dessas normas básicas. Em França, se a Constituição de 1946 silenciou sobre os partidos, a de 1958 conferiu-lhes **status** de órgãos componentes, ao lado dos grupos políticos, da expressão do sufrágio. Livremente se formam e exercem sua atividade, respeitadas os princípios da

soberania nacional e da democracia (art. 4.º). No estilo da Constituição francesa dispõem os sistemas paralelos dos novos Estados africanos (Cameroun, art. 3.º; Côte d'Ivoire, art. 7.º; Dahomey, art. 7.º; Niger, art. 7.º; Gabon, art. 4.º; Malgache, art. 6.º; Mali, art. 3.º; Sénégal, art. 3.º; Togo, art. 4.º; Congo, art. 5.º; Tchad, art. 7.º; République Islamique de Mauritanie, art. 9.º; République Centrafricaine, art. 2.º).

Há outras constituições, posteriores à primeira e à segunda grande guerra, que se referem a partidos, mas em dispositivos destituídos de sentido criador ou em regimes de notórias limitações políticas. A Constituição do Uruguai, de 1951, alude a partido e a agremiações políticas, porém para enumerar os titulares de funções que não podem integrá-los nem subscrever suas manifestações: magistrados, diretores de entes autônomos e de serviços descentralizados, militares e funcionários policiais (art. 77, n.º 4 e 5). Na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a Constituição declina a existência do Partido Comunista, como instrumento da revolução social e política (art. 126). A Constituição da República Popular da China, de 1954, preceitua que os Deputados à Assembléia Popular Nacional ficam subordinados às "entidades" que os elegerem, as quais podem destituí-los e substituí-los, em qualquer momento (art. 38).

4. Merece registro destacado, no entanto, o regime constitucional brasileiro. As duas primeiras constituições, a de 1824 e a de 1891, não cogitaram dos partidos. A Constituição de 1934 foi a que principiou a admiti-los. Expressamente, fê-lo para declarar sujeito a punição, mediante processo judiciário, "o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de partido político, ou exercer pressão partidária sobre seus subordinados" (art. 170, 9.º). Implicitamente, a existência dos partidos tinha perspectiva mais ampla: decorria da instituição do regime representativo (art. 1.º) e do sistema proporcional (art. 23). Mesmo na composição das comissões da Câmara dos Deputados já era exigida, "quanto possível, a

representação proporcional das correntes de opinião nela definidas" (art. 26). Antes da Constituição, o Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, além de criar a Justiça Eleitoral, estabeleceu a representação proporcional (arts. 56 e 58) e conceituou os partidos políticos, admitindo-os em caráter permanente e provisório e a eles equiparando "as associações de classe legalmente constituídas" (art. 99).

Esse decreto, porém, baixado pelo Governador Provisório, de índole discricionária, deveria representar apenas o instrumento que propiciava a restauração do processo democrático. A Constituinte é que competia a tarefa criadora definitiva. O impulso inovador não encontrou, contudo, condições de plena expansão. Ressalta o Professor **Afonso Arinos** :

"A Constituição de 1934 reflete o início da transição. A mentalidade da Assembléia Constituinte, em relação ao problema dos partidos, pode ser definida da seguinte maneira: desgosta pela política dos governadores e do oficialismo partidário; incapacidade para formar doutrináriamente e muito mais para atingir legalmente a necessidade dos partidos nacionais.

"Ficou, assim, a Constituinte de 1934 no terreno preliminar de críticas ao existente, sem, entretanto, reformar o que criticava. Por isto mesmo, o que realizou, no texto do direito positivo, não foi muito.

Manteve os partidos estaduais, mas confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral, duas conquistas memoráveis, preparatórias da organização partidária do futuro" (12).

A superveniência do golpe de Estado, em 1937, impediu que se projetasse, desde logo, o quadro partidário permanente. Suspendeu-se, de novo, o curso da vida política. Nem a Carta então decretada foi integralmente executada. Em 1945, a vitória das forças aliadas na guerra, fortalecendo o

ânimo popular, proporcionou o restabelecimento do regime representativo.

Embora as medidas legislativas do poder ditatorial houvessem imposto a criação de partidos nacionais, com o objetivo predominante de dificultar a organização das oposições, o sistema foi efetivamente incorporado ao processo político pela Constituição de 1946. A Constituição promulgada prescreveu a existência dos partidos (art. 119, I), deu-lhes configuração nacional e lhes assegurou representação proporcional, inclusive nas comissões parlamentares (arts. 134 e 40, par. ún.), e vedou a organização daqueles "cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem" (art. 141, § 13).

Enquadrou-se, assim, o direito público brasileiro na linha de recepção direta dos partidos no sistema constitucional.

5. Esse processo de constitucionalização dos partidos atribuiu-lhes categoria de organizações permanentes necessárias, contrária ao regime de entidades de "caráter temporário," defendido por **Ostrogorsky** (13). Em conseqüência, a partir de 1919 cresceu a exigência de dar-lhes estatutos gerais próprios, complementares das normas constitucionais. Tanto mais imprescindível é a adoção desses estatutos quanto as cláusulas constitucionais são imperfeitas ou não podem conter, em si mesmas, os elementos precisos para regular a existência e a atividade dos partidos. Daí a apresentação de projetos em diversos países e a crítica acentuada dos publicistas quanto ao retardamento do legislador na elaboração dos estatutos.

Fixando o problema na República Federal Alemã, **Gustave Peiser** localiza a dificuldade de regulamentação em duas causas: no embaraço de definir a posição exata do partido no Estado — "mais do que uma simples associação, não é, entretanto, um verdadeiro órgão da estrutura constitucional dos poderes" — e no fato de ser "uma das forças essenciais do país" (14).



Em França, **Duverger** e **Seurin** lamentavam, em 1959, que os partidos ainda não tivessem existência jurídica especial no direito público, estando sujeitos a uma lei geral de 1901, sobre associações. E recordavam que desde 1930 **Renard** apontara a anomalia, no sistema constitucional, "da falta de um estatuto jurídico dos partidos políticos" (15). Mais pròximamente, ou seja, em 1964, **Kheitmi**, no seu minucioso estudo sobre "Les Partis Politiques et le Droit Positif Français", reviveu a observação de **Renard**. É certo que não empresta relêvo à legislação especial reclamada, por entender, substancialmente, que "la source des maux des partis est en eux", nada podendo o direito.

Parece-nos, porém, que há certo exagêro ou pessimismo na conclusão, sobretudo porque o autor também reconhece que, "na ordem jurídica, o regime dos partidos políticos tem o aspecto de um monstro", dada a "desordem constitutiva" (16). Ora, é evidente que um sistema nomeativo adequado concorre para corrigir e reeducar. Desprezada essa presunção, que reflete o sentido de tãda política legislativa renovadora, não teria sequer objetivo moral o trabalho de aperfeiçoamento da ordem jurídica positiva. O poder coativo das leis é fôrça determinante de mutações, mesmo no círculo de grupos e instituições rebeldes a disciplina contínua. A ação desordenada e atípica, por longo prazo, desfigura e enfraquece instituições permanentes, como os partidos políticos. O desprestígio presente, que os marca em tantos países, é prova dessa observação e conduz à revisão de estruturas e de rumos. Essa revisão tende a ser conseqüência, geralmente, de leis especiais, criadoras de organizações superiores ao simples poder de vontade de indivíduos e de grupos.

6. Não há sistema normativo apropriado, porém, sem terminologia indicativa de clareza. No caso, a expressão **estatuto** não revela a precisão recomendável.

Estatuto, em técnica jurídica, é sempre um corpo de normas obrigatórias, com objeto definido. Como tãda sistematização de

regras imperativas, ordena e protege. Adotado por instituições de existência reconhecida por lei, ou editado pelo poder do Estado, consubstancia, invariavelmente, um conjunto de franquias e deveres.

Conserva êsse sentido mesmo quando não se traduz num instrumento específico. O que se chama estatuto, a exemplo, no direito internacional privado, não corresponde, comumente, a um texto autônomo. Dá-se essa designação ao complexo dos preceitos que, incluídos num código ou numa lei ampla, dispõem sobre a condição das pessoas, a situação de seus bens e a validade de suas obrigações, tendo em vista a nacionalidade, o domicílio, ou o lugar de celebração dos atos jurídicos.

No direito privado como no direito público, porém, confere-se ao estatuto alcance diversificado, segundo sua origem e natureza e consoante a índole das relações disciplinadas. Não têm igual extensão, nem, rigorosamente, a mesma eficácia, o estatuto originário dos órgãos deliberantes de uma instituição e o expedido pelo poder político. Ainda que o primeiro resulte do exercício de faculdade consentida, e seja aprovado por ato de govêrno, não se afirma com a fôrça normativa que caracteriza o ordenamento emanado de autoridade soberana.

Além disso, usa-se também a expressão estatuto como equivalente a Constituição, ou a lei básica, orgânica. Na Itália, o Estatuto Albertino, de 1848, com desdobramento e profundas modificações, foi a Lei Fundamental do Estado, até 1944, quando se anunciou a convocação de uma Assembléia Constituinte. E pela Constituição Italiana atual, vigente desde janeiro de 1948, as cláusulas relativas à organização interna das Regiões, em que se divide a República, denominam-se, precisamente, estatuto (art. 123). A determinadas Regiões, como a Sicília e a Sardenha, a par de outras, são assegurados estatutos especiais — *statuti speciali* — para lhes regular as condições particulares de autonomia (art. 116).

7. Há que distinguir, pois, três tipos, pelo menos, de estatuto:

- estatuto constitucional
- estatuto legal ou geral
- estatuto interno ou privativo.

Estatuto constitucional, em sentido amplo, corresponde a Constituição. Embora a técnica legislativa não consagre a expressão com semelhante largueza, é comum, nas exposições doutrinárias, o emprêgo da sinonímia. Em concepção restrita, resume os princípios básicos e específicos que enquadram fatos e forças sociais no direito positivo fundamental. Numa ou noutra acepção, o **estatuto constitucional** opera, logicamente, como pressuposto do **estatuto geral**, ou **ordinário** (17). Este representa a lei compreensiva de todos os aspectos do problema, sobre que deve incidir o comando das regras estatais. O que não se encerra no sistema da lei geral, ou requer desdobramentos para sua execução, integra-se no **estatuto privativo** da organização, por ela adotado. As esferas de competência do legislador e das instituições são, assim, circunscritas, por delimitação sucessiva.

8. — O uso, porém, da mesma designação — estatuto — para o instrumento legal e para o diploma privativo de cada instituição é inconveniente, inclusive pelas remissões que um pode ou deve fazer ao outro. Para evitar confusão, parece adequado atribuir ao estatuto geral a denominação de **Lei orgânica**, expressão que, conquanto não empregada geralmente nos textos, é **nomen juris** próprio para definir medidas complementares das Constituições.

Essas diferenciações têm importância especial no exame do direito peculiar aos partidos políticos. O reconhecimento solene dos partidos, significando a inserção deles no sistema normativo dos Estados, propicia que lhes sejam aplicadas três ordens de regras obrigatórias: as constitucionais, as legais e as internas. Se, genericamente, são todas regras estatutárias, têm, por sua

hierarquia sobretudo, reflexos diferentes na prática.

A necessidade de precisão é tanto maior quanto as três categorias de normas podem não apenas coexistir, mas regular simultaneamente as instituições em funcionamento.

Dêsse modo, embora o termo dominante na teoria seja estatuto, para indicar a regulamentação geral da vida dos partidos, a expressão **lei orgânica** é preferível, porque, além de ser também técnica, suprime dúvidas e equívocos.

9. — O legislador brasileiro seguiu essa diretriz. A Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965, é oficialmente denominada, em sua ementa, **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**.

Realça a vantagem da denominação empregada a circunstância de usar o texto da lei o vocábulo estatuto para designar o instrumento elaborado pelos partidos, como conjunto de regras secundárias de organização e disciplina de cada agremiação (artigos 8.º, 19, 21, 31, 48, 54).

Optando por esse critério, o legislador nacional ainda resumiu o texto ao ordenamento da vida dos partidos. Reservou a matéria eleitoral, ao contrário do método até aí em vigor, a outro diploma — Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Embora as duas leis se conjuguem na sua aplicação, a autonomia dos textos imprimiu singular valor aos partidos. Teria determinado imediata mutação no quadro existente, sobretudo pela redução do número de partidos, se estes não viessem a ser extintos, como foram, pelo Ato Institucional n.º 2, de 27 de outubro de 1965 (art. 18), e se o Ato Complementar n.º 4, de 20 de novembro, não houvesse estabelecido a formação de organizações provisórias.

10. — Contudo, sob a designação de estatuto ou de lei orgânica, o instrumento autônomo regulador da existência e do funcionamento dos partidos completa o pro-

cesso de institucionalização dêles, e os destaca, por seus fins precisos, dentre as demais forças sociais organizadas. Dá-lhes, nos regimes representativos nítidos, a categoria de elementos definidores da democracia e criadores de novos corpos dirigentes. Além disso, um sistema normativo apropriado pode concorrer para limitar o número de partidos, sem prejuízo da multiplicidade imprescindível à representação das correntes de pensamento perfeitamente diferenciadas. E proporcionar, também, a valorização dos filiados, atribuindo-lhes di-

reitos e deveres, superiores à vontade dos dirigentes. É fator, portanto, de disciplina interna e da opinião coletiva, nos termos permitidos pela ordem democrática. Demais, estabelecendo iguais garantias, obrigações e limitações, inclusive quanto à obtenção e aplicação de recursos financeiros, propicia equilíbrio entre os partidos, na conquista do eleitorado e da confiança pública.

A institucionalização dos partidos traz, enfim, uma forma de aperfeiçoamento dos regimes políticos, que é ideal de todos os povos.



## OBRAS CITADAS

- (1) Duverger, Maurice — *Les Partis Politiques* — Lib. Armand Collin, Paris, 1961, pág. 84.
- (2) Linares Quintana, Segundo — *Los Partidos Politicos en los Estados Unidos de America* — Edit. Depalma, Buenos Aires, 1943, págs. 97 — 212.
- (3) Burdeau, Georges — *Traité de Science Politique* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1957, T. VII, págs. 90-1.
- (4) Neves da Fontoura, João — *Memórias* — Edit. Globo, 2.º vol., 1963, pág. 138.
- (5) Gonçalves Filho, Manoel F. — *Os Partidos Politicos nas Constituições Democráticas* — Ed. Rev. Bras. de Estudos Politicos, 1966, págs. 23 e 24.
- (6) Kheitmi, Mohammed Rechid — *Les Partis Politiques et le Droit Positif Français* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1964, págs. 214 — 216.
- (7) Hulmer — Thomas, Ivor — *The Party System in Great Britain* — Phoenix House Ltd, London, 1953, pág. 3.
- (8) Mabilcan, Albert, et Merle, Marcel — *Les Partis Politiques en Grande-Bretagne* — Presses Univ. de France, Paris, 1965, págs. 21, 23 e 73.
- (9) Jennings, Ivor — *The British Constitution* — Cambridge, at the University Press, 1950, pág. 31.
- (10) Geywitz, Carlos Andrade — *Elementos de Derecho Constitucional Chileno* — Edit. Juridica de Chile, 1963, págs. 117 e 118.
- (11) Linares Quintana, Segundo — *Los Partidos Politicos, Instrumentos de Gobierno* — Edit. Alfa, Buenos Aires, 1945, págs. 362, 453 e 343 e ss.
- (12) Melo Franco, Afonso Arinos de — *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro* — Rio, 1948, página 272.
- (13) Ostrogorsky, M. — *La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques* — Calman Lévy, Editeurs, Paris, 1903, T. II, páginas 618 e ss.
- (14) Peiser, Gustave — *L'Institutionnalisation des Partis Politiques dans la République Fédérale Allemande* — *In Revue du Droit Public et de la Science Politique* — Lib. Gén. de Droit e de Jurisp. — Juillet — Aout, 1959, págs. 639 e 698.
- (15) Duverger, Maurice, e Seurin, Jean-Louis — *Le Statut Juridique des Partis Politiques en France* — *In Etudes de Droit Contemporain*, Sirey, 1959, IV, págs. 43 e 69.
- (16) Kheitmi, Mohammed Rechid — Ob. cit., espte. págs. 309 e 313.
- (17) Gonçalves Filho, Manoel F. — Ob. cit., página 14.

# O EXERCÍCIO DO VETO

*Luiz Navarro de Britto*

*Professor da Universidade da Bahia  
e Doutor pela Universidade de Paris*

Parece bastante lógico que, na medida em que o Poder Executivo substitua as Câmaras no processo de elaboração legislativa, o número de oportunidades para a utilização da “recusa” governamental diminua. Já se fala mesmo de um “veto legislativo”, representando o térmo desta evolução.

Mas, se se considera o veto na vida constitucional norte-americana, encontra-se ali “uma tendência cada vez mais freqüente ao seu exercício”, segundo Bernard Schwartz. Os vetos de Franklin D. Roosevelt durante seu primeiro mandato, escreve êle, “representam mais de trinta por cento do total das medidas utilizadas desde 1792, data na qual se usou o veto pela primeira vez (505 — sôbre 1635)” (1).

Ao contrário, se nos voltamos para o exemplo francês, a perspectiva será bem diferente. Depois de um período de inércia, sob a III República, os vetos foram retomados de 1947 a 1957, para recair em desuso no regime atual.

Sendo assim, ao menos na aparência, a lógica parece, no particular, vencida pelos fatos. Mas, é preciso conciliá-los ou simplesmente explicar o conflito, sem destacar o exercício do veto de seus “cadres” institucionais. Tanto mais que os exemplos supracitados se reportam a regimes políticos distintos.

## A) O VETO NOS ESTADOS PARLAMENTARISTAS

Com efeito, a implantação do parlamentarismo debuxa uma nova trajetória para o exercício do veto. O mesmo mecanismo que deslocou as competências do Chefe do Estado para a órbita do Gabinete responsável fêz do veto um ato do Governo. A sua prática pode, desde então, provocar a queda de Ministérios, uma vez que ela contraria a vontade parlamentar.

As monarquias assistiram ao declínio irreversível da “recusa” real, sob o impulso histórico da legitimidade popular. A Inglaterra começa em 1707 o processo que terminará no comêço do século XX na Escandinávia. A prerrogativa continua sempre do Rei. Mas o seu exercício presumiria o acôrdo do Gabinete, tornado explícito com o “contreseing” obrigatório. Por isso, a última das “recusas” reais foi exercida em 1931, a pedido dos ministros suecos, pois, em 1937, redundaram inúteis os apelos a Leopoldo III da Bélgica para que utilizasse o veto (2).

(1) *American Constitutional Law* — Cambridge, 1955, p. 100.

(2) Ver Raymond Fusillier, *Les Monarchies Parlementaires* — Les Editions Ouvrières, Paris, 1960, notadamente as págs. 42, 46, 194, 215 a 221, 273, 274, 460, 461 a 597; ver também Lord Campton et Lidderdale, *La procédure parlementaire en Europe* — Cahiers de La F.N.S.P., Paris 1955, fls. 18, 24, 25, 62, 170, 182, 198 e 215; *Parlements-Presses Universitaires de France*, Paris, 1961, ps. 194 e 195.

As repúblicas, de seu turno, foram coagidas, elas também, a "legitimar" o veto através da ratificação ministerial. No sistema, substituiu-se simplesmente a coroa pelo "bonnet" frígio. O seu mecanismo parlamentarista continua o mesmo. Veto do Rei ou do Presidente, o emprêgo da recusa somente se justifica em razão da responsabilidade ministerial. Apesar do entendimento de juristas como Constantino Mortati — "O ato de reenvio da lei deve, portanto, ser considerado como ligado à decisão exclusiva do Presidente, e o "contreseing" apôsto pelo ministro toma um valor de pura autenticidade formal" (3) — foi sempre esta lógica das instituições que prevaleceu.

A sorte dos Presidentes Millerand e Casimir Perier ilustra muito bem o poder dêste jôgo institucional. E se é verdade que a ameaça do Presidente Millerand de pedir uma nova deliberação e de se demitir, se se restabelecesse o escrutínio de "arrondissement", produziu resultados frutuozos, não se deve também negligenciar a violenta oposição desencadeada. Censurou-se-lhe de violar a Constituição, acusaram-no até de "querer perpetrar um golpe de Estado" (4).

Ora, depois da Segunda Guerra Mundial, a França e a Itália foram os únicos Estados parlamentaristas a vivificarem a instituição do veto. Será, portanto, através dêles que poderemos medir as relações eventuais entre o crescimento contemporâneo da atividade legislativa governamental e a prática das "negativas".

I — Do lado francês, contam-se onze (11) "recusas", das quais sete (7) exercidas sob a presidência Vincent Auriol e quatro (4) pelo Presidente René Coty 1) Mensagem de 2 de setembro de 1947, "sur la foi autorisant le relevement de la limite des engagements de l'Etat au titre de l'assurance-crédit"; 2) Mensagem de 3 de outubro de 1947, relativa à "lei" que regulava as mudanças de nacionalidade nos territórios de Tende e Brigue e que contradizia disposições do Tratado franco-italiano de 10 de fevereiro de 1947; 3) Mensagem de 18 de junho de 1948, após o pronunciamento do Comitê Constitucional interpretando o art. 20 da Constituição; 4) Mensagem de 27 de agosto de 1948, sobre alguns artigos "da lei contendo modificação e codificação da legislação relativa às relações de arrendadores e locatários"; 5) Mensagem de 25 de janeiro de 1949, pedindo uma segunda leitura da "Lei nº 49.593", sobre condições para concessão da Medalha Militar e Legião de Honra "aux militaires dégages des cadres"; 6) Mensagem de 1.º de agosto de 1949, concernente à proposição de Lei, de 30 de julho de 1949, sobre a supressão da "indemnité parlementaire"; 7) Mensagem de 23 de janeiro de 1951, que pedia nôvo exame da "lei autorizando a ratificação da convenção de maio de 1949, relativa à exploração de navios meteorológicos no Atlântico norte"; 8) Mensagem de 23 de junho de 1954,

(3) *Instituzioni di Diritto Pubbico* — Casa Editrice Dott. Antonio Milani — Padova, 1960, p. 587. Serio Galleotti, defendendo o mesmo ponto de vista, acredita que disto depende a vitalidade do veto; sob o aspecto jurídico, crê que a assinatura ministerial integra um ato composto e não um ato complexo, no sistema da Constituição de 48 ("Inrinvio presidenziale di una legge" art. 74 Cont.) in *Rassegna di Diritto Pubbico* — Napoli, 1950, ano V, n. 1, págs. 58, 66, 71 e 72). V. Merikoski, depois de assinalar que o "direito de decisão pertence apenas ao Presidente da República", acrescenta que se a decisão do Chefe do Estado é contrária "a uma lei fundamental, o ministro tem o dever de recusar o *referendum* e proceder de acôrdo com o art. 43 da Constituição Finlandesa (*Précis du Droit Public de la Finlande* — Helsinki, 1954). De seu turno, ressalta R. Fusiller que na Suécia o "contreseing" ministerial, embora obrigatório, implica apenas em uma correspondência entre "la decision et le *prés-verbal* des travaux du conseil des ministres et la responsabilité des ministres n'est engagée quer pour les conseils donnés au Roi" (op. cit. p. 42).

(4) Maurice Maier, *Le veto Legislatif du Chef de l'Etat*, Geneve, 1948, p. 208. Ver também Barthelemy et Duez — *Traité Elementaire de Droit Constitutionnel* — Dalloz, Paris, págs. 153, 627 e 742.

sobre a modificação do art. 2.º da Lei “relativa à comemoração do armistício de 8 de maio de 1945”; 9) Mensagem de 28 de junho de 1954, “sobre a lei que complementa os arts. 37 e 38 da Lei n.º 46-1072, de 17 de maio de 1948, relativa à nacionalização de combustíveis minerais”; 10) Mensagem de 24 de novembro de 1955, “sobre a lei relativa à infância delinqüente da Tunísia”; 11) Mensagem de 14 de março de 1957, “sobre a lei que modifica o art. 198 do Código Penal” (5). Em breve, 5 vetos por inconstitucionalidade (2, 3, 6, 7 e 10) e 6 por inoportunidade, uma vez que, apesar do silêncio dos seus textos, a segunda, a sétima e a décima Mensagens dizem respeito aos arts. 27 e 28 da Constituição.

Eis aí, portanto, os primeiros vetos de tóda a vida republicana francesa (6). Seus quatro precedentes (7) monárquicos, situados num contexto político bem diferente, a eles se conjugam apenas sobre o plano histórico da instituição. De outra forma seria preciso relacioná-los como personagens de duas etapas distintas do processo de “legitimação” do Poder Executivo. A prática de vetos reais marcaria o aniquilamento da legitimidade monárquica, enquanto que as “recusas” da IV República teriam cristalizado a legitimidade democrática do Executivo diante da soberania parlamentar. O reconhecimento tão tardio desta legitimidade explica, de outro lado, o desuso do direito de veto durante a II e a III Repúblicas, apesar também de seus caracteres “republicanos” menos marcantes que os da Quarta.

Mas, a experiência das “recusas” foi ainda mais curta que a vida da própria IV República. Quase doze anos de regime não correspondem senão a 11 pedidos de “novas leituras”. Em outras palavras, dos 20 Gabinetes que se sucederam (8), somente 8 entre os mais estáveis — exceção feita do Gabinete Marie (duração de 35 dias; veto, 1), cuja Mensagem presidencial de veto data do mesmo dia que a Mensagem comunicando sua demissão — utilizaram a prerrogativa: Ramadier (duração, 302 dias; vetos, 2), Schuman (1.ª vez — duração: 240 dias; veto, 1), Queuille (1.ª vez — duração: 391; vetos, 2), Plevén (1.ª vez — duração: 252 dias; veto, 1), Mendès-France (duração, 232 dias; vetos, 2), Faure (2.ª vez — duração: 335 dias; veto, 1) e Mollet (duração, 475 dias; veto, 1). Isto atesta, uma vez mais, a subordinação do emprêgo do veto ao mecanismo do sistema parlamentar. Pois foi preciso contar sempre com o sustentáculo das Câmaras para que a nova deliberação não arrastasse à questão de confiança e, por via de consequência, à queda do Gabinete.

A primeira legislatura conheceu 7 “recusas”. Mas, embora o equilíbrio de forças partidárias continue, depois, quase o mesmo, dois fatos novos provocam

(5) Ver *Jornal Oficial* de 6-9-47, p. 4.870; *J. O.* de 13-12-47, p. 5.690; *J.O.* de 19-6-48, p. 3.696; *J.O.* de 28-8-48, p. 6.395; *J.O.* de 28-1-49, p. 138; *J.O.* de 14-10-49, p. 5.764; *J.O.* de 24-1-51, p. 346; *J.O.* de 30-6-54, p. 3.154; *J.O.* de 25-11-55, p. 6.002; *J.O.* de 15-3-57, p. 1.607; ver também M. Prélot — *Droit Parlementaire français* — Les Cours de Droit, Paris, 1957-58, tomo IV, págs. 97, 16 e 17; Lidderdale, *Le Parlement Français*. A Colin — Paris, 1954, págs. 219 e 220, nota 58 inclusive.

(6) Além da Bibliografia mencionada na nota anterior (n.º 5), ver também Casimir Périer, *Préface à l'oeuvre de R. Bompard, Le Veto du Président de la République et la Sanction Royale*, Paris, 1906, p. VII, e J.J. Chevalier “De la faculté de statuer et la faculté d'empêcher”, in *Mélanges Maurice Hauriou* — Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1929, p. 149.

(7) M. Maier, op. cit. págs. 134 a 138; Chevalier, op. cit. págs. 147 e 148; Alberto Viatte em sua tese (“*Le veto législatif dans la Constitution des Etats-Unis et dans la Constitution Française*” de 1791 — Paris, 1901, p. 147) cita apenas 2 vetos, os de 9 e 29 de novembro de 1791, sem fazer alusão aos vetos de 27 de maio e de 6 de junho de 1792.

(8) Sem contar com o Gabinete De Gaulle.

a decadência das "negativas". Primeiramente o recurso aos decretos-leis <sup>(9)</sup>, que subtraiu, forçosamente, uma grande parte da legislação à hipótese de uma oposição governamental. Segundo, o que é também uma consequência do fato precedente, a atividade legislativa diminui de um pouco mais de 28% em relação à primeira legislatura. A média anual que era de 286 leis (1.289, de 22 de janeiro de 1947 a 7 de junho de 1951) cai para 208, a partir de junho de 1951 até dezembro de 1955 <sup>(10)</sup>. Durante a 2.<sup>a</sup> legislatura, estes fenômenos se robustecem. O trabalho legislativo atinge apenas uma média anual de 168 leis (421 ao todo, de janeiro de 1956 a junho de 1958). Quando em 1958 o Parlamento votava 84 leis, as "ordenanças" editadas pelo Executivo, somente nos últimos 7 meses de 1958, alcançaram o número de 240 <sup>(11)</sup>.

A este conjunto de causas que explica o uso e a decadência dos vetos sob a IV República, deve-se também acrescentar a personalidade marcante de Vincent Auriol, para o qual, além da "ação efetiva ao governo responsável, há lugar para uma Magistratura moral... para este poder de conselho, de advertência, de conciliação que deve ser o do Chefe do Estado" <sup>(12)</sup>.

Sob a V República, a inauguração de novas instituições acresce as barreiras e diminui as oportunidades do veto legislativo. A definição enumerativa da Lei (art. 34), os poderes legislativos remanescentes do governo (art. 37), a interdição das proposições e das emendas parlamentares de natureza financeira (art. 40), assim como a transferência eventual operada pela delegação legislativa (art. 38), reduzem necessariamente o número de Leis. Além disso, o crescimento do poder governamental sobre a discussão dos textos submetidos ao Parlamento (arts. 42, 44 e 48), acolitado pelo sistema de Leis consideradas como aprovadas ainda que não tenham sido objeto de um veto explícito (arts. 47 <sup>(13)</sup> e 49) <sup>(14)</sup>, restringem o número dos projetos que poderiam ser votados pelas Câmaras com a oposição ministerial. Fazendo-se o cálculo do trabalho legislativo realizado desde 1959, constata-se que ele diminuiu para 1/5 daquele efetuado na IV República. A média anual de Leis sob o regime da Constituição de 46 atinge a 230, enquanto que, de janeiro de 1959 ao mês de abril de 1961, conta-se apenas 101 Leis adotadas, isto é, uma média anual de 43. Ainda mais, este fraco rendimento parlamentar equivale a 2/3 da legislação delegada, em virtude do art. 38 da Constituição. Com efeito, a taxa anual de 43 Leis votadas pelas Câmaras corresponde a 69 "ordenanças" editadas pelo governo

(9) Certo, os "précédés détournés" já são conhecidos desde a 1.<sup>a</sup> legislatura. Mas, há uma nítida diferença a ressaltar. Enquanto que antes da legislatura começada em 1951, citam-se alguns artigos de 3 leis com delegação: 25 de junho de 1947 (art. 1.<sup>o</sup>), 17 de agosto de 1948 (arts. 5.<sup>o</sup>, 6.<sup>o</sup> e 7.<sup>o</sup>) e 8 de janeiro de 1951; ao contrário, a partir de 11 de julho de 1953, volta-se à prática dos decretos-leis, com uma amplitude inédita. Entre outras, fala-se, freqüentemente, da das leis de 11 de julho de 1953, 14 de agosto de 1954, 2 de abril de 1955, 16 de março de 1956, 3 de junho de 1958 etc. (Ver notadamente M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Institution Politiques* — P.U.F., Paris, 1958, págs. 538 a 541; M. Prélot, *Institution Politiques et Droit Constitutionnel* — Dalloz, Paris, 1957, livro II, págs. 417, 269, 270; D.W.S. Lidderdale, op. cit. p. 219; Georges Galchon, "Aspects de la Procédure Legislative en France" in F. Goguel — *Le Travail Parlementaire* — P.U.F., Paris, 1955, págs. 135 a 138.

(10) Todos os algarismos sobre o trabalho legislativo na França foram retirados dos Quadros Cronológicos do *Jornal Oficial*.

(11) Primeiramente sob o regime da Lei de 3 de junho de 1958; em seguida, em virtude do art. 92, das Disposições Transitórias da Constituição de 4 de outubro de 1958.

(12) Discurso de 15 de novembro de 1951, segundo M. Duverger, op. cit. p. 516.

(13) Este artigo bem parece ao art. 54 da Constituição do Paraguai de 1940.

(14) Ver André Laubadère "Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la procédure législative"; M. Duverger, "Les rapports entre le Parlement et l'Executif" e M. Waline, "Les rapports entre la Loi et le règlement" in "*Commentaires de la Constitution de la Vème République*" — *Etudes Juridiques et Economiques*, Paris 1964, t. 19 a 29.

(160) no mesmo período. Por outro lado, a estabilidade do Gabinete Debré, ao tempo em que atesta o domínio legislativo exercido pelo governo, contribuiu também para justificar a ausência de vetos sob a V República. Se a relação atual de forças político-partidárias perdurar, é muito improvável que o veto seja objeto de uma utilização futura.

A esta decadência do "reenvio" corresponde também o emprêgo muito restrito do veto translativo (art. 61). Uma configuração mais ou menos disfarçada do "rejet" formal, o veto translativo poderia bem ser utilizado como reforço ou supletivo do reenvio (15). Ora, a primeira hipótese estando afastada, ao menos no momento, a segunda teria a vantagem de transferir ao Conselho Constitucional a responsabilidade de recusar os projetos votados pelo Parlamento. Mas, até o mês de abril de 1961, o Primeiro-Ministro empregou duas vezes somente o veto translativo: em 29 de julho de 1960, contra os arts. 16 e 17 do "texto de Lei de Finanças retificativa para 1960", e em 27 de dezembro de 1960 em oposição a certos artigos do projeto de lei sobre "seguros de doença", invalidez e maternidade de exploradores agrícolas e de membros não assalariados de suas famílias". Nos dois casos, o Conselho decretou a inconstitucionalidade, com exceção do dispositivo visando a modificar a alínea 5, § 4.º, do art. 1006-1, do Código Rural, declarado conforme a Constituição (16).

Ora, este pequeno número de vetos translativos se explica ainda em função do comando legislativo governamental. Todavia, posta de lado a audiência obrigatória do Conselho Constitucional para as Leis orgânicas e para os Regulamentos das Assembléias (17), dois outros meios são ainda acordados ao Primeiro-Ministro para "prevenir" o veto translativo: 1.º o pedido ao Conselho Constitucional para declarar o caráter regulamentar de uma disposição (art. 37, al. 2); 2.º a oposição de inaceitabilidade (art. 41). Na primeira hipótese, o Conselho Constitucional decidiu 8 vezes em 11 o caráter não legislativo dos textos que lhe tinham sido submetidos pelo Primeiro-Ministro, de 1959 a abril de 1961 (18). No mesmo período, o Conselho decidiu em favor do Primeiro-Ministro a única questão que lhe foi submetida sobre "inaceitabilidade", oposta ao Senado quando da discussão de uma proposta de lei "tendant à la etabli-sation des fermages" (19).

É verdade, aliás, que, além do Primeiro-Ministro, o Presidente da República pode igualmente apelar para o veto translativo e sem ter necessidade de "con-

(15) Pode também acontecer que o veto translativo provoque o pedido de uma nova deliberação. De fato, se o Conselho Constitucional "estima que as disposições inconstitucionais podem ser separadas do texto", o Presidente da República pode "ou promulgar o texto, incompleto, ou pedir uma 2.ª leitura às Câmaras" (M. Duverger, *La Cinquième République*, P.U.F., Paris, 1960, p. 149).

(16) Ver o J.O. de 13-8-1960, p. 7.599, e J.O. de 24-1-1961, págs. 982 e 983.

(17) De 1959 ao mês de abril de 1961, o C.C. foi chamado a se pronunciar duas vezes sobre Leis Orgânicas (J.O. de 15-1-1960, p. 629, e J.O. de 13-8-1960, p. 7.599) e 6 vezes sobre Regulamentos das Assembléias (J.O. de 17-5-1959, p. 5.093; J.O. de 3-7-1959, págs. 6.642/4; J.O. de 28-7-1959, p. 7.522; J.O. de 27-1-1960, p. 940; J.O. de 3-1-1961, p. 110 e J.O. de 23-11-60, p. 10.445).

(18) Ver J.O. de 14-1-1960, p. 442; J.O. de 17-2-1960, págs. 1.567/8; J.O. de 31-3-1960, p. 2.986; J.O. de 29-4-1960, págs. 3.958/9; J.O. de 2-8-1960, p. 7.149; J.O. de 13-11-1960, págs. 10.167/8; J.O. de 31-12-1960, p. 1.211, J.O. de 19-2-1961, p. 2.793.

(19) O Conselho foi provocado pelo Presidente do Senado em 19-11-1959, e sua decisão foi publicada no J.O. de 14-1-1960, págs. 441 e 442. Acrescentem-se ainda os meios preventivos fornecidos pelos Regimentos das Câmaras, como por exemplo o art. 101 do Regimento da Assembléia Nacional, que concede ao Governo como aos deputados a faculdade de pedir uma "seconde délibération". O Gabinete utilizou-a na 1.ª sessão do dia 13 de novembro de 1960 (J.O., D.F., A.N. de 14-11-1960, p. 3.826), e a Assembléia consentiu.



treseing" ministerial. Isto quer dizer que o Chefe do Estado pode empregá-lo contra a vontade do Parlamento ou contra a opinião do Gabinete responsável<sup>(20)</sup>. Ora, tanto como para a primeira, nada provocou a segunda alternativa depois da investidura do Gabinete Debré. Além do mais, acreditava-se com o Prof. Duverger que, em razão da fonte indireta de sua eleição, "o Chefe do Estado da V República post-gaullista tenderá a se assemelhar como a um irmão a seus predecessores da IV e da III... A distinção dos atos com "contreseing" à dos atos sem "contreseing" tenderá assim a desaparecer<sup>(21)</sup>. Mas, em 1962, uma Emenda Constitucional adotou o "sufrágio universal e direto" para a escolha do Presidente. De sorte que nos resta aguardar a lição da história.

Em todo caso, o reforço dos poderes governamentais no âmbito legislativo justifica o esquecimento quase total dos vetos, e é bem provável que este fato continue a se repetir durante toda a Quinta República.

II — Na Itália encontram-se somente 4 "recusas", sob a presidência Luigi Einaudi: 1) Mensagem de 9 de abril de 1949, sobre a "lei" concernente ao aumento de ordenados ("soprasoldi") dos militares; 2) Mensagem de 9 de abril de 1949 pedindo uma nova deliberação do texto que favorecia os "Terreni minati"; 3) Mensagem de 11 de janeiro de 1950 relativa à "Lei" que modificava o Decreto n.º 352 (30-4-1946) sobre a função judiciária; 4) Mensagem de 21 de novembro de 1953 contra a proposição de Lei de 15 de fevereiro de 1953 relativa aos funcionários do Ministério das Finanças, do Tesouro e da Corte de Contas<sup>(22)</sup>. Os 3 primeiros vetos por inconstitucionalidade e o último por inoportunidade.

Como em França, seus antecedentes são monárquicos (1869 e 1891), exercidos sob o Estatuto de 1848. Contudo, uma tradição histórica muito mais flexível assegurou ao poder executivo italiano o exercício do "rejet", logo instaurada a Primeira República. É aliás significativo que, apesar da diferença de idade das instituições — o veto Presidencial, em França, tendo exatamente um século a mais —, a literatura italiana sobre o assunto seja mais rica que a literatura francesa<sup>(23)</sup>.

Não obstante, o caminho seguido foi o mesmo, e parece que uma tendência semelhante também se esboça sob o impulso de fatores muito vizinhos.

(20) Ver André Mathiot, "Le Partage d'autorité entre Président de la République et Premier Ministre", in *Commentaires de la Constitution de la Vème République*, op. cit. p. 13.

(21) *La cinquième République*, op. cit. 183.

(22) Ver os textos das Mensagens no livro do Presidente Einaudi. *Le Scrittolo del presidente* — Torino, 1956, págs. 208 a 229. Parece que não houve outros vetos, pelo menos até 1960. Na falta de documentação para uma pesquisa minuciosa, apoi-me no seguinte informe de Mortati: "... questo è stato finora esercitato solo 4 volte dal pres. Einaudi per leggi di scarsa importanza politica." (op. cit. p. 588).

(23) As únicas obras francesas conhecidas são o livro de Bompard (1906) e uma tese defendida na Faculdade de Direito de Paris em 1901, sobre o veto na Constituição de 1791. Acrescentese, ainda, o artigo do Prof. J. J. Chevallier, "De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher" (1929). Os Manuais abordam muito rapidamente a matéria. No seu "Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire", Eugène Pierre consagra 27 linhas ao assunto, enquanto Joseph Barthelemy a ele não se reporta no seu *Essai sur le Travail Parlementaire et le système des Commissions* (Librairie Delagrave Paris, 1934). Marcel Prélot, em seu *Curso ministrado no Institut d'Etudes Politiques sobre Le Droit parlementaire français*, é aquele que devota maior cuidado para com a recusa na Constituição de 1946. A literatura italiana é mais rica e mais recente. Embora ela, em geral, se limite à natureza jurídica do veto, existem numerosos artigos, e os Manuais lhe acordam maior importância que os franceses. Ver Bibliografia Geral da minha tese *Le Veto Legislatif*.

Os primeiros vetos italianos foram opostos durante a primeira legislatura, enquanto o partido governamental detinha a maioria absoluta das cadeiras parlamentares. Além do mais, a taxa de 18,6% de proposições de Leis sobre o conjunto de Leis aprovadas favorece, de um certo modo, o controle executivo. Poder-se-ia, aliás, imaginar que se a Constituição de 48 proibisse a iniciativa parlamentar, em matéria de finanças, 2 das 3 negativas — aquelas com fundamento no art. 81 da Constituição — não teriam talvez existido.

Ao contrário, desde as eleições de 1953, quando a Democracia Cristã alcançou apenas uma estreita maioria (42,8% na Câmara e 45,9% em 1958) (24), conhece-se um único caso de "recusa", a de novembro de 1953. O único veto italiano "in expediency" coincide com o crescimento da iniciativa parlamentar (de 18,6% ela passa a 20% desde o começo da segunda legislatura em 30 de abril de 1954), que corresponde a 27% das Leis aprovadas, de 25 de junho a 31 de dezembro de 1953. Daí em diante, o recurso permitido à legislação delegada, a queda formidável de 51% do trabalho legislativo em relação ao período precedente (25) e, enfim, a ausência do professor Luigi Einaudi na Presidência da República tornaram o veto uma letra morta.

Constata-se, assim, a decadência da recusa presidencial nos Estados parlamentaristas. O fato, ainda que observado em limites muito estreitos de tempo e de lugar, parece, apesar de tudo, definitivo em razão da causa maior que o engendra. Com efeito, a engrenagem do sistema comandado por um Executivo poderoso — fato indiscutível e generalizado — não pode oferecer outro destino ao veto.

## B) O VETO NOS ESTADOS PRESIDENCIALISTAS

A questão toca de muito mais perto os Estados presidencialistas. Nestes, estruturados sob o princípio conhecido como de "separação estrita de poderes", o veto apareceu como único meio jurídico de participação legislativa à disposição do Governo. Ora, uma vez perdida esta exclusividade, os Presidentes da República, tendo-se tornado líderes da legislação, parece do maior interesse saber em que esta transformação afetou o uso dos vetos.

Como amostras, utilizarei os exemplos brasileiro e o dos Estados Unidos da América. O primeiro, onde o sistema presidencialista reage sob o fluxo do multipartidarismo, e, o último, operacionalmente bipartista:

I — De 1789 a 1959, os presidentes dos EE. UU. da América exerceram 2.168 vezes seu direito de veto (26). Isto é, durante 17 décadas do regime, uma média de 12,7 cada ano, o que representa um pouco mais do número das "recusas" de toda a vida republicana francesa. Se nos detivermos nos algarismos brutos, constataremos um aumento sensível das "recusas" a partir dos conflitos do Presidente Johnson com o Congresso. O recorde pertence ao Presidente Franklin D. Roosevelt, com 631 vetos (ver fig. n.º 1 e tábuas n.º 1).

Mas, para avaliar a utilização das "negativas" ou o grau de interferência do Chefe do Estado na legislação, por seu intermédio, é preciso levar em conta

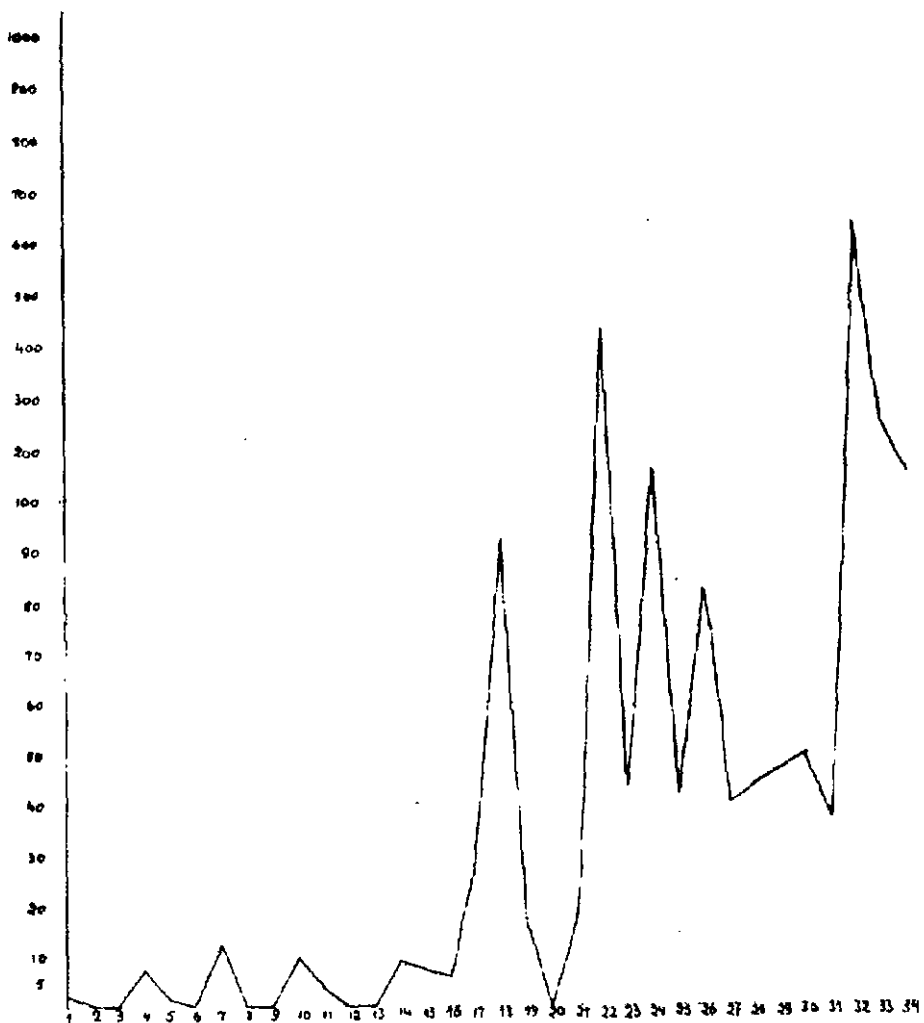
(24) In Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*: 262 para 590 cadeiras em 1953 e 273 em 596 a partir de 1958.

(25) Todos os dados relativos à atividade legislativa italiana foram retirados do artigo de M. F. Goguel sobre "La Procédure italienne de vote des lois par les Commissions", in *Le Travail Parlementaire*, op. cit. p. 170.

(26) Vetos chamados de bolso (*pocket veto*) inclusive.

FIGURA Nº 1:

Número de vetos de cada Presidente  
de 1789 a 1959 (vetos de b61so inclusive)



T Á B U A N.º I (\* )

N.º	Presidentes	Duração dos Mandatos	Leis aprovadas	Total	Votos diretos	"de bol-sos"
1	Washington	8 anos	407	2	2	—
2	Adams	4	267	—	—	—
3	Jefferson	8	417	—	—	—
4	Madison	8	899	7	5	2
5	Monroe	8	1.038	1	1	—
6	Adams	4	501	—	—	—
7	Jackson	8	1.680	12	7	5
8	Van Buren	4	679	—	—	—
9/10	Harrison e Tyler (**)	4	803	10	6	4
11	Polk	4	749	3	2	1
12/13	Taylor e Fillmore	4	473	—	—	—
14	Pierce	4	973	9	9	—
15	Buchanan	4	682	7	4	3
16	Lincoln	4	1.036	6	2	4
17	Johnson	4	1.479	28	21	7
18	Grant	8	3.220	92	44	48
19	Hayes	4	1.396	13	12	1
20/21	Garfield e Arthur	4	1.730	12	4	8
22	Cleveland	4	3.276	414	304	110
23	Harrison	4	2.973	44	19	25
24	Cleveland	4	1.659	170	42	128
25	Mckinley	4	3.379	42	6	36
26	T. Roosevelt	8	14.501	32	42	40
27	Taft	4	1.600	39	30	9
28	Wilson	8	2.431	44	33	11
29	Hardong	2	930	6	5	1
30	Colidge	6	4.141	50	20	30
31	Hoover	4	2.365	37	21	16
32	F. Roosevelt	12	8.762	631	371	260
33	Truman	8	6.629	250	180	70
34	Eisenhower (***)	7	5.424	157	61	96

3 fatores: a) a duração dos mandatos presidenciais; b) a maioria partidária no Congresso; c) o número de leis aprovadas.

a) o "term" presidencial sempre foi de 4 anos. Acontece porém que certos presidentes não terminaram, ou, ao contrário, ultrapassaram este prazo com a reeleição. Por exemplo, o Presidente Garfield governou alguns meses, o Presidente Harding, 2 anos apenas, enquanto que o Presidente Coolidge levou 6 anos, o Presidente Wilson, 8 e o Presidente F. D. Roosevelt, 12 anos na Casa Branca (27). Tomando-se em consideração este fator, a liderança do Presidente F. D. Roosevelt será deslocada para o Presidente Grover Cleveland, no seu primeiro mandato (ver fig. n.º 2).

(27) Antes da 22.ª emenda à Constituição de 1947 e em vigor a partir de 51.

(\*) Os dados foram obtidos nas seguintes obras: Historical Statistics of the United States Library of Congress, Washington D. C. 1960, págs. 689/960, e World Almanach and Book of Statistics — S. Howard Chanin, New York, 1961.

(\*\*) Os Presidentes Harrison, Taylor e Garfield exerceram seus mandatos somente durante alguns meses.

(\*\*\*) Ver as notas n.ºs 37 e 38.

FIGURA Nº 2:

Média anual dos vetos em relação à duração dos mandatos presidenciais (vetos de bolso inclusive) - 1789 à 1959).



b) Ressalvada a disciplina interna dos partidos, pode dizer-se que, em geral, se o partido do Presidente dispõe de maioria no Congresso, êle “desempenha um papel substancial na legislação” (28). Meios diretos ou indiretos, os mais variados, favorecem-no nesta tarefa de “dressage” da vontade partidária. A utilização do veto torna-se então uma medida excepcional e, conseqüência, menos frequente. Além disso, já assinalava James Bryce, um governador de um partido contrário “está mais disposto a se opor aos maus feitos do Senado ou de uma Câmara hostil” (29).

Isto foi muito bem demonstrado pela Sra. Katherine Towle, em seu estudo sôbre os vetos presidenciais de 1889 a 1934. Segundo suas pesquisas, o veto foi apôsto 150 vêzes num período de 33 anos, durante o qual os Presidentes se acharam diante de Congressos “controlados”. Ao contrário, nos 12 anos durante os quais o Congresso ou uma só Câmara se compõe de uma maioria oposta ao partido presidencial, as “recusas” são em número de 85. Ora, se aditarmos a êste o fator tempo, concluiremos que em 12 anos de Congressos “divididos” ou “adversários” os vetos foram exercitados 1 vez e meia mais do que durante os 33 anos de Congressos “controlados” (30).

c) A atividade legislativa, de seu lado, se desenvolveu num “ritmo vulcânico em volume e violência”, segundo a expressão de Corwin (31). Em 1789, o Presidente Washington aprovou apenas 27 Leis; em 1955, o Presidente Eisenhower sancionou 880, das quais 390 de interêsse público e 490 concernentes a interêsses locais (32).

Se se estabelece então um paralelo entre a legislação promulgada para cada Presidente e seus vetos, verifica-se uma correspondência bastante sensível entre o crescimento do número de Leis e o de “negativas”, até 1933 (33). As exceções são raras e coincidem, de um certo modo, com o que se chamou de “era of good felling”, quando, no comêço do século IX, “a facção federalista desaparece, as lutas entre os partidos sossegam, os próprios partidos que perderam a noção do que os separava parecem desaparecer” (34). De outro lado, são as épocas de crise que assinalam as exceções: crise nacional, como no tempo de Lincoln, e que aproxima os poderes (35); ou, então, crise entre os poderes, e que leva Cleveland, por exemplo, a opor formalmente seu veto contra 28 “private pensions bills” (36). A outra forma de exceção, sob a presidência Arthur, resulta da composição partidária do Congresso. Afora êstes casos, a coordenação entre o trabalho legislativo e o uso do veto é quase perfeita (ver fig. n.º 3). Por outro lado, se retomarmos a fig. 3 e se a fizermos coincidir com o trabalho de cada legislatura, chegaremos assim a duas conclusões complementares: o exercício do veto varia no mesmo sentido que o número de leis aprovadas e em sentido inverso à afinidade partidária do Presidente com o Congresso (ver fig. n.º 4).

(28) B. Schwartz, op. cit. p. 17.

(29) *La République Americaine* — Trad. française de P. Lestang — Paris 1901 — tomo II, p. 167.

(30) “The Presidential Veto since 1889” in *American Political Science* — vol. XXXI 1937, págs. 54 e 55 (“direct veto”).

(31) Op. cit. p. 263.

(32) Ver Macridis, op. cit. nota n.º 1 da p. 144.

(33) Empregaremos a palavra “lois” para designar os “bills” assim também como os “resoluções adjuntas” aprovadas; ambos estão sujeitos ao veto presidencial segundo o art. 1.º, secção 7, alínea 3, da Constituição.

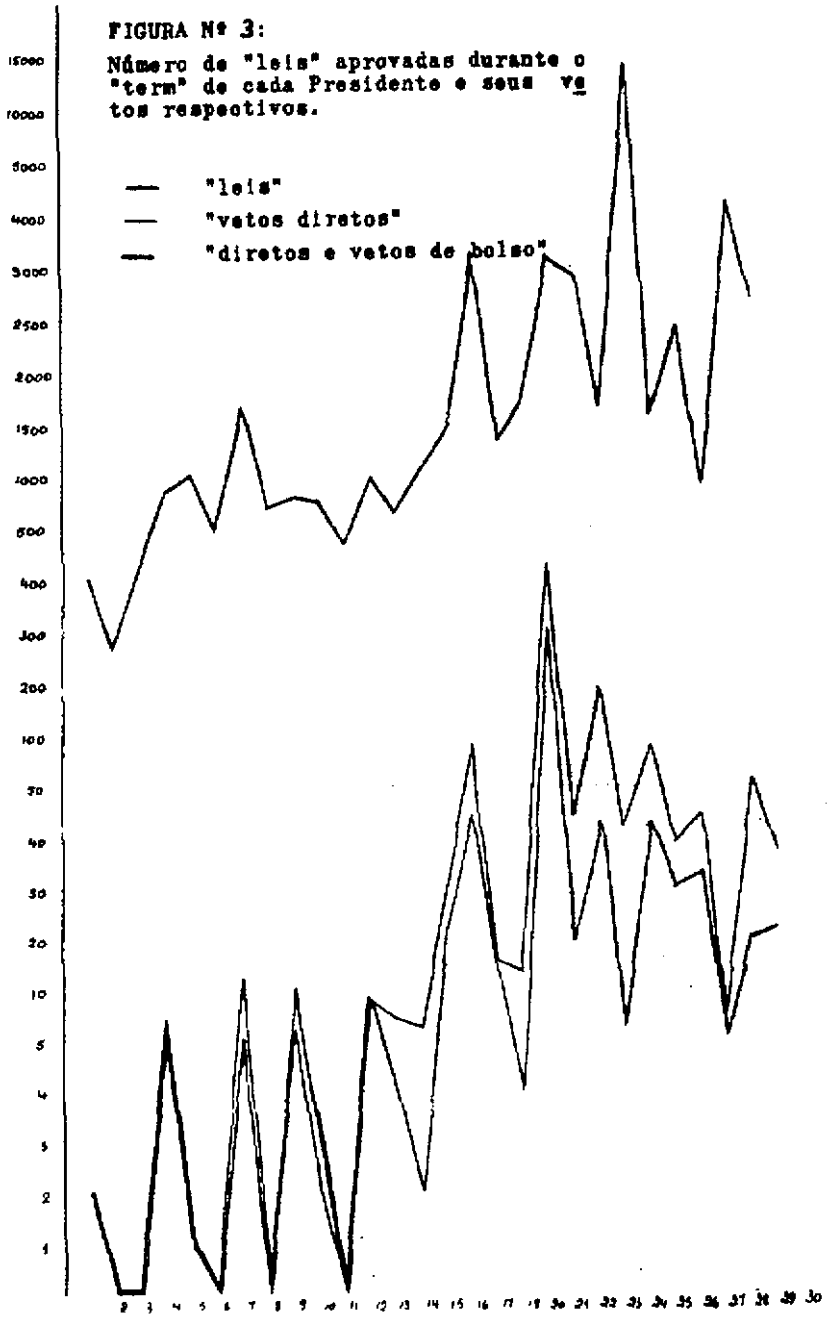
(34) René Rémond, *Histoire des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France — Coll. Que sais-je? — Paris 1961 — p. 40.

(35) Ver Harold Laski, *The American Presidency* — London, Third impression, p. 160.

(36) Ver Katherine Towle, op. cit. p. 53.

FIGURA Nº 3:

Número de "leis" aprovadas durante o "term" de cada Presidente e seus vetos respectivos.



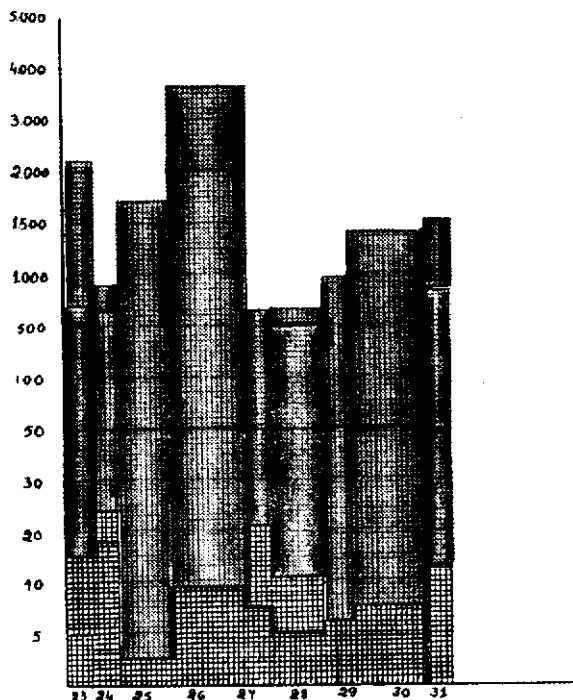


FIGURA nº 4:

Os vetos presidenciais em relação às "leis" aprovadas em cada legislatura (nos casos de várias legislaturas, calculou-se a média que se estende no sentido horizontal, segundo seu número) - 1889 a 1932.

- "leis aprovadas em legislaturas "controladas"
- "leis" aprovadas em legislaturas "adversas"
- vetos sob legislaturas "controladas"
- vetos sob legislaturas "adversas"



Ora, a partir da presidência F. D. Roosevelt, quando a interferência do poder executivo se mostra mais firme no âmbito da legislação, parece surgir uma nova tendência. Enquanto que o número de leis adotadas não diminui, os vetos ("direct veto") passam de 371 no tempo de Franklin D. Roosevelt a 180 sob a presidência Truman e a 61 durante os sete anos do Governo Eisenhower. A média anual das Leis varia em um sentido progressivo, de 730,1 (8.762 + 12) a 828,6 (6.629 + 3) e a 904 (5.424 + 6) <sup>(37)</sup>, enquanto que as "recusas" baixam de uma média anual de 30,9 para 22,5 e 8,7, ou, se somarmos os "pocket veto", de 52,5 para 31,2 e 22,4 <sup>(38)</sup> (ver fig. n.º 5). Isto mostra, de uma parte, que a elasticidade das matérias a regular e as muralhas construídas pelo princípio da separação dos poderes continuam a aumentar o rendimento quantitativo das "Casas do Congresso"; mas, de outra parte, isto coloca igualmente em evidência o comando efetivo exercido pelo Presidente da República através da iniciativa legislativa, da "legislação delegada", ou ainda utilizando de meios indiretos. O bem-fundado desta última afirmativa pode ser confirmado pela confrontação do trabalho legislativo e do número de vetos com a maioria partidária no Congresso. Pois, apesar do que provou a Sra. Katherine Towle, o Presidente F. D. Roosevelt, contando sempre com a maioria do seu partido no Congresso, utilizou mais vetos do que o Presidente Truman, que, de seu turno, se encontrou em minoria durante uma legislatura (1947-1948); o mesmo prevalece com respeito ao Presidente Eisenhower, que, malgrado duas legislaturas adversárias (1955-1956 e 1957-1958) e o maior número de leis aprovadas, foi ainda êle, entre os três, aquêle que menos após o seu poder de veto (ver fig. n.º 6).

Em conseqüência, parece absolutamente correto falar-se de uma tendência à restrição dos vetos, cuja causa preventiva é o "leadership" executivo sobre a legislação.

II — No Brasil, da Presidência Gaspar Dutra a 1965, o veto foi utilizado 496 vezes. Portanto, numa média anual superior a 24, bem maior que a conhecida nos Estados Unidos da América. Malgrado a menor resistência estrutural do sistema devesse condicionar um número de recusas inferior à norteamericana, dois outros fatores reagiram de modo contrário: o multipartidarismo e o veto parcial.

(37) Os dados relativos ao trabalho legislativo nos EE.UU. foram retirados na obra do "U.S. Bureau of the Censsus", intitulada *Historical Statistics of the United States colonial times to 1957* — Washington, D. C. 1960, págs. 689 e 690. Esta obra divulga os números concernentes à legislação aprovada até 1958, quer dizer, o 6.º ano da presidência Eisenhower. Parece que este índice não diminuiu. Em todo caso, na pior das hipóteses, se levarmos em conta que o trabalho legislativo aumentou 15,4% na 84.ª legislatura, em comparação com a 83.ª, e somente de 7,4% na 85.ª, em comparação à 84.ª, poder-se-ia calcular — guardando a mesma proporção — 1% a menos do número de leis aprovadas na 86.ª em relação à 85.ª, o que não mudaria em nada a constatação feita. Ao contrário, não se trata, a nosso ver, de uma progressão decrescente, pelo momento. A tendência assinalada, parece, resulta do fator "maioria partidária".

(38) Média até 1959.

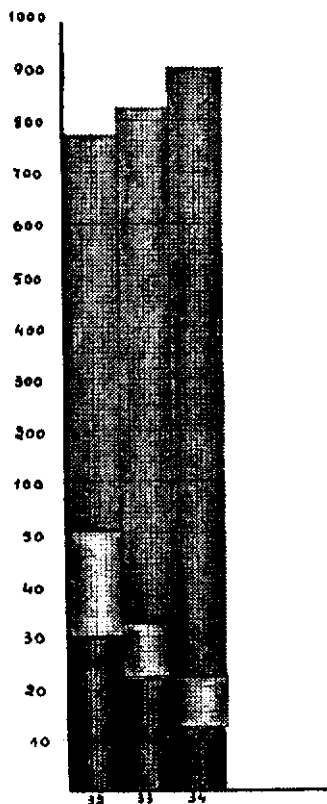


FIGURA Nº 5:

Média anual das "leis" em relação à média anual dos vetos de cada Presidente (1933-1959).

- "leis" aprovadas
- ▨ vetos, "vetos de bôlso" inclusive
- "vetos diretos"

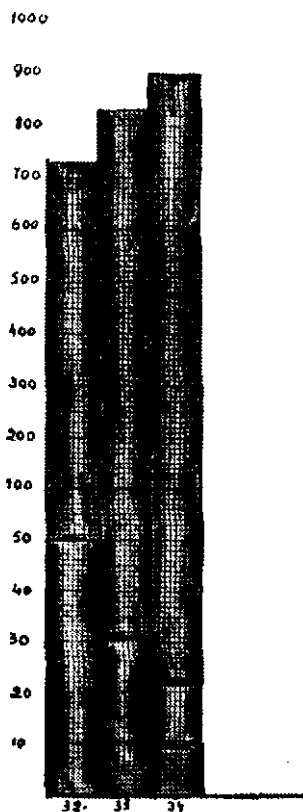


FIGURA Nº 6:

Média anual das "leis" aprovadas em relação à média anual dos vetos e ao número de legislaturas "adversas" a cada Presidente (1933-1950).



"leis" aprovadas



vetos, "vetos de bolso" inclusive



legislatura "adversa"

O primeiro, embora proporcione ao Chefe do Estado um largo campo de manobra no Congresso, por outro lado lhe dificulta o contróle preciso das maiorias. A variedade e fluidez dos Partidos “ensejam um caráter essencialmente vulnerável aos grupos e alianças parlamentares. De sorte que os acôrdos e apoios ao Executivo se desfazem com a mesma sem-cerimônia com que foram proclamados” (39). E assim, também são maiores as oportunidades de uso do veto.

Por sua vez, a faculdade constitucional de vetar parcialmente os projetos possibilita e até estimula o emprêgo das “negativas”. Algumas vêzes o Executivo chega a recusar dispositivos de mínima importância ou defeitos puramente formais, sem mesmo atentar para o relêvo, talvez maior, dos encargos criados para o Tesouro, com a apreciação do veto em sessão do Congresso Nacional. Dos 496 “rejets” apostos entre 1946 e dezembro de 1965, mais de 60% (301) foram vetos parciais (ver tábua n.º II), que, em geral, incidem sôbre Projetos do Executivo. Ao contrário, os vetos totais são, com mais freqüência, usados contra proposições parlamentares e projetos de governos anteriores.

Tábua II

	1963		1964		1965	
	Proj. Exec.	Prop. Leg.	Exec.	Leg.	Exec.	Leg.
<b>Vetos Totais</b>	0	5	9	20	2	27
<b>Vetos Parciais</b>	8	1	47	2	43	13

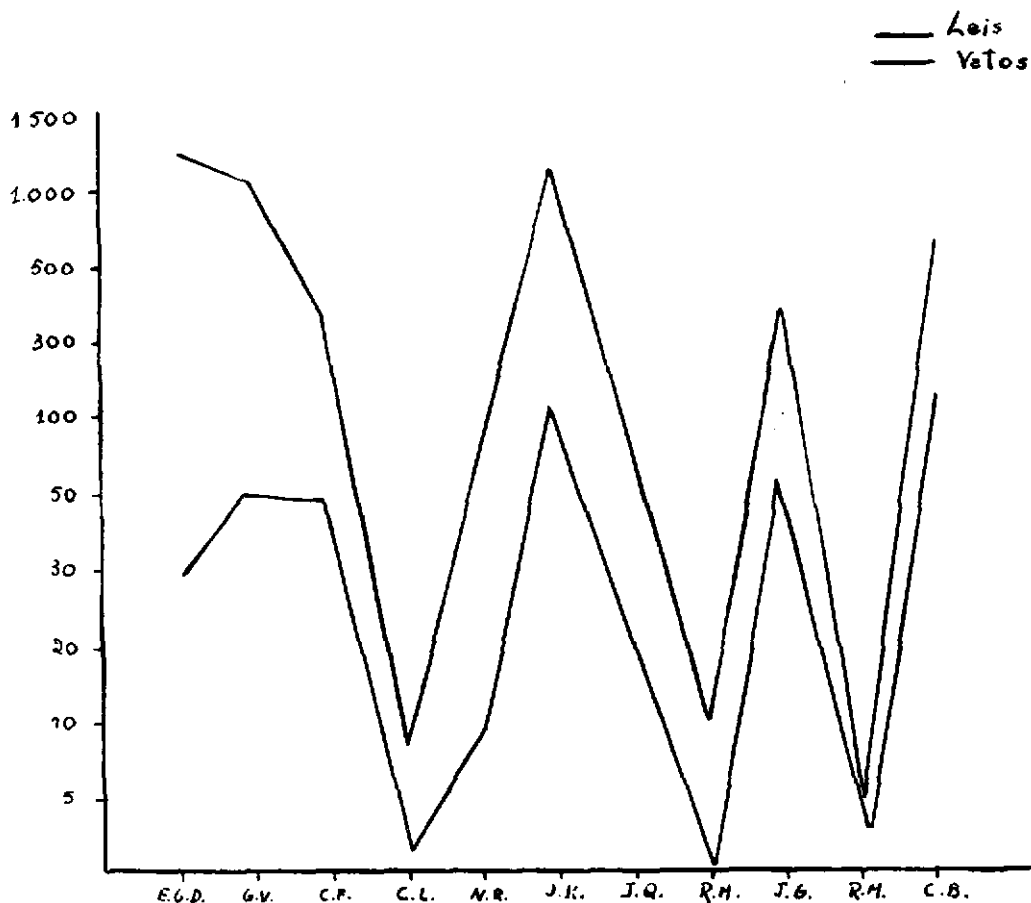
Mas, apesar das dificuldades criadas com os mandatos interrompidos e as crises de que resultam, creio que a maior ou menor intensidade na utilização dos vetos depende também dos 3 fatores assinalados no estudo das “negativas” norte-americanas.

a) O “term” presidencial de 5 anos, previsto no art. 82 da Constituição, foi reduzido para 4 anos pela Emenda Constitucional n.º 9, de 24 de julho de 1964. Porém, só os Presidentes Dutra e Juscelino chegaram ao fim dos seus

(39) Luiz Navarro de Britto — “A Representação Proporcional”, REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA — Ano II — n.º 6 — pág. 29.

mandatos. O suicídio Vargas, a renúncia de Jânio Quadros e a deposição de João Goulart "inspiraram" períodos presidenciais que variam de 2 a 341 dias. Ora, se afastarmos os mandatos mais curtos de Carlos Luz (2 dias), Ranieri Mazzili (13 dias por duas vezes) e Nereu Ramos (81 dias), quando qualquer avaliação parece artificial, os Chefes de Estado que mais vetaram foram os presidentes Castello Branco (1 veto cada 3,9 dias), Café Filho (1 para 6,95), Jânio Quadros (1 para 10,8), Juscelino Kubitschek (1 para 15,4), João Goulart (1 para 17,6), Getúlio Vargas (1 para 26,45) e, finalmente, Eurico Dutra (1 para 61,1).

b) A grosso modo, pode dizer-se que o número de vetos corresponde ao número de Leis aprovadas. A única exceção se encontra no Governo Dutra, justamente o período de readaptação às instituições democráticas, quando foram também publicados, em 1946, 458 Decretos-Leis.



O número de leis, da Presidência Dutra à Goulart, decresce progressivamente, ressalvados os pequenos mandatos. Nestes, o fator tempo forja uma imagem deformada, em sentido contrário. Se considerarmos, por sua vez, em 4 grandes grupos os 10 períodos presidenciais, a progressão decrescente reaparece:

Períodos	Média diária
Dutra	0,75
Vargas, Café, Luz e Nereu	0,75
Juscelino	0,63
Jânio, Mazzili, Goulart e Mazzili	0,37

Ao contrário, obedecido o mesmo critério, o número de vetos em relação ao número de Leis aprovadas aumenta sensivelmente:

Períodos	% vetos s/n.º Leis
Dutra	2,20
Vargas, Café, Luz e Nereu	10,87
Juscelino	10,13
Jânio, Mazzili, Goulart e Mazzili	16,36

Com o Ato Institucional n.º 1 e as disposições contidas nos seus arts. 3.º, 4.º e 5.º, a interferência do Executivo na legislação cresceu muito. E, sendo assim, a média legislativa de 0,37, do último período, foi substituída por 0,96, isto é, por quase 1 lei diária. Do mesmo modo, o percentual de leis vetadas atingiu a 26,61.

c) Todos os Presidentes da República tiveram maioria no Congresso. Mas a composição multipartidária, sem disciplina e armadura, torna indispensável o controle executivo sobre a legislação, pelo veto.

Ora, no regime de 46, a iniciativa parlamentar era bem grande (ver tábua III). Das 4.425 leis aprovadas, mais de 54% foram oriundas de proposições parlamentares. E, então, a vigilância do Executivo crescia através da utilização do veto, embora o número global de leis decrescesse. Ao contrário, sob o patrocínio do Ato Institucional n.º 1, o processo legislativo foi acelerado. Além disso, disciplinou-se de tal modo a hegemonia do Executivo que mais de 77% das leis aprovadas foram de sua iniciativa. Porém, não diminuiu o número de vetos. O comportamento das estruturas partidárias, malgrado a tranqüila maioria do Governo, continuou a exigir que o Executivo fiscalize os seus projetos. Daí o grande número de vetos parciais, mais de 65%, quando na vigência do regime de 46 o índice alcançado foi de 53 (40).

(40) Todo o levantamento de dados sobre o Brasil foi feito com a colaboração lestinável do Dr. Gilson Ferreira Pontes (Diretor da D.E. da Presidência da República), Sr. Múcio Bonifácio Costa (Assessor da Chefia do Gabinete Civil da Presidência da República) e do Professor Leon Kurc (Assessor da Câmara dos Deputados). Também devo ressaltar a ajuda dos Senhores Badi Jorge Caram, Sandro de Souza Pedra e Júlio Dantas do Amaral, da Subchefia para assuntos Parlamentares da Presidência da República.

Tábua III

ANOS	LEIS	INICIATIVA			TOTAL ANUAL
	Séries	Executivo	Legislativo	Judiciário	
1946	1 a 12	5	6	1	12
1947	13 a 208	126	66	5	197
1948	209 a 602	228	147	27	402
1949	603 a 1044	182	228	36	446
1950	1045 a 1305	75	194	—	269
1951	1306 a 1535	108	147	1	256
1952	1536 a 1800	127	152	21	300
1953	1801 a 2154	128	214	14	356
1954	2155 a 2382	102	127	2	231
1955	2383 a 2702	159	154	8	321
1956	2703 a 3092	147	221	23	391
1957	3093 a 3367	71	189	16	276
1958	3368 a 3520	60	94	11	155
1959	3521 a 3725	58	127	20	205
1960	3726 a 3865	50	89	9	148
1961	3866 a 4048	64	105	16	185
1962	4049 a 4197	73	75	9	157
1963	4198 a 4318	51	68	4	123
1964	4319 a 4595	212	50	16	278
1965	4596 a 4926	264	58	11	333
TOTAL GERAL		2.280	2.511	250	5.041

Sendo assim, parece que multiplicidade partidária, aliada ao uso do veto parcial, desmente a tendência encontrada nos Estados Unidos. Aqui, nem mesmo o comando executivo sobre a legislação determinou o declínio dos vetos.

### CONCLUSÃO

Em suma, pode dizer-se que as relações funcionais e orgânicas entre os poderes condicionam a freqüência no uso desta medida excepcional, que é o veto. Enquanto a colaboração interdependente dos órgãos executivo e legislativo predispõe o sistema parlamentarista à inexistência, quase total, de recursos do veto, ao contrário, a separação dos poderes engendra o uso muito mais freqüente do "rejet", nos sistemas presidencialistas. Esta tendência se acentua com o veto parcial.

Por outro lado, o multipartidarismo torna mais fácil não somente o exercício como também a manutenção das recusas pelas Assembléias. De seu turno, o bipartidarismo, segundo o grau de relações entre os poderes e a disciplina dos partidos, pode provocar ora o desuso, ora a utilização mais freqüente do veto, a depender da afinidade entre os dois poderes.

# A FAMÍLIA ILEGÍTIMA

Orlando Gomes *Prof. da Fac. de Dir.  
da Univ. da Bahia*  
*Autor do Proj. de Ref. do Código Civil*

1. Concubinato e Realidade Natural do Casamento.
2. Legitimação das Uniões Estáveis.
3. Condição dos Filhos Ilegítimos.
4. Condição da Companheira.
5. Atribuição de Efeitos Jurídicos ao Concubinato.
6. O Concubinato no Brasil.
7. Conversão do Matrimônio de Fato em Matrimônio Legal.
8. Pressupostos da Legitimação.
9. Relações Pessoais e Patrimoniais Entre Concubinos.
10. Justificação da Política Legislativa de Reconhecimento de Efeitos Jurídicos ao Concubinato.

1. A proteção à família não se exaure nas disposições concernentes ao matrimônio.

Pelo casamento, constitui-se a família legítima. Forçoso é reconhecer, porém, a existência da família que não se origina do ato solene instituído pelo Estado para legalizar a união conjugal.

Tôdas as legislações preocupam-se com sua existência.

Tem-se desenvolvido, ultimamente, a tendência para intensificar a disciplina do concubinato, ampliando-se seus efeitos, principalmente em relação à prole.

Concorrem para a adoção dessa política legislativa diversos fatores, resumidos em seguida.

Funda-se o casamento na *vontade inicial*, solenemente declarada ao juiz, e irretratável, da qual nasce, incontinentemente, a família legítima, subordinadas as relações assim criadas a normas inderrogáveis pela vontade das partes. Mas a tendência para facilitar o divórcio, permitido por mútuo consentimento em muitas legislações e favorecido pela multiplicação de suas causas, está deslocando o fundamento do matrimônio para uma *vontade contínua*. Não se regride, evidentemente, à concepção romana, que vinculava seus efeitos à combinação de dois elementos: a convivência e a *affectio maritalis*, dos quais nascia e se



cimentava o mundo de afetos mais vasto que é a família <sup>(1)</sup>. Exige-se, entretanto, que perdurem os sentimentos determinantes da união conjugal, uma vez que se possibilita o rompimento do vínculo matrimonial se seu desaparecimento torna intolerável a vida em comum.

Em contrapartida, tende-se, doutrinariamente, a atribuir maior organicidade à união conjugal, pretendendo alguns que tenha existência jurídica distinta dos cônjuges, constituindo *pessoa jurídica*.

Reduz-se, por outro lado, a autonomia privada nas relações entre marido e mulher mediante a concessão de poderes ao juiz, cada dia mais amplos, para intervir nessas relações com vistas ao reforço do vínculo, sempre que se relaxa a força de coesão do grupo.

O novo modo de interpretar a realidade natural do casamento decorre, em grande parte, da destruição da unidade da família, da sua contração e perda das funções tradicionais nos campos econômico e político.

Limitada nos dias correntes à pessoa e aos bens dos cônjuges e dos filhos, resume-se a uma associação pessoal fundada na convivência, de cunho puramente doméstico.

A emancipação da mulher e a maior independência dos filhos modificam-lhe a estrutura no sentido de sua democratização. Deixa de ser um grupo organizado monarquicamente sob a autoridade de um chefe.

Por outro lado, o interesse do Estado em que se legalizem as uniões sexuais desenvolve-se juridicamente no sentido da certeza que oferecem quanto às relações que originam. Importa-lhe que estejam bem definidos os *estados* de família, quer o de cônjuge, quer o de filho. Esse é, segundo PADOVA, o escopo do direito matrimonial, que determina funções e finalidades nas relações entre cônjuges e seus descendentes, todos co-interessados na satisfação dos interesses familiares e sobretudo do interesse supremo da geração <sup>(2)</sup>.

2. Sob todos esses aspectos, verifica-se o interesse do Estado moderno de legitimar as *uniões estáveis*, provenham, ou não, de matrimônio.

Importa menos o ato solene de constituição da família do que a *vontade contínua* de manter os vínculos afetivos que sustentam a perduração do grupo familiar. As transformações por que passou a família favorecem sua organização *a latere* do matrimônio, mormente nos países em que vigora o princípio da indissolubilidade do vínculo matrimonial. Tendo-se facilitado, por outro lado, o reconhecimento dos filhos ilegítimos e se permitido, para certos efeitos, que a condição de *companheira* seja declarada, como ocorre para fins assistenciais e previdenciais, atinge-se, embora em grau menor, aquela certeza das relações jurídicas que constitui a finalidade precípua do Direito Matrimonial. Reconhecendo os Tribunais, por fim, que a *companheira* faz jus ao recebimento de parte do patrimônio do concubinário, que ajudara a formar, admitem-se efeitos à união livre, pósto não equiparáveis aos do matrimônio.

3. Tôdas essas conseqüências constituem, entre nós, *jus receptum*. Previstas na lei, ou consagradas nos tribunais, atestam a existência jurídica de um *matrimônio de fato* ao lado do *matrimônio de direito*.

O Projeto do Código Civil formalizou-as sem hipocrisia.

(1) BONFANTE, *Istituzione di diritto romano*, pág. 182, Milão, 1934.

(2) *La famiglia*, pág. 80, Milão, 1955.

De referência aos filhos, igualou os de toda condição, não distinguindo, entre os ilegítimos, os simplesmente naturais dos adúlterinos, senão quanto a êstes a época em que se tornam reconhecíveis. Eliminou o tratamento desigual que a *Lei nº 833* lhes dispensa, ao lhes assegurar apenas, e a título de amparo social, metade do quinhão hereditário que couber aos filhos legítimos.

A *investigação de paternidade* não dependerá mais da preexistência de uma das condições previstas no Código vigente. Bastará ao investigador, para propor a ação competente, e obter a declaração de paternidade, provar a coincidência da concepção com as relações sexuais da mãe com o presumido pai, ou que o comportamento dêste para com aquêle equivalha a inequívoca admissão de paternidade (3).

Aos filhos ilegítimos se atribuirá o nome *patronímico* do genitor que os houver reconhecido (4), devendo ser omitidas, no registro, quaisquer enunciações que fizerem conhecida a filiação, se daí resultar escândalo (5).

Se os cônjuges estiverem *separados de fato* e da mulher nascer filho, a presunção de paternidade poderá ser ilidida por prova em contrário (6). Dissolvida a sociedade conjugal, pelo desquite ou pela morte do marido, assistirá ao verdadeiro pai do filho adúlterino o direito de reconhecê-lo, em ação proposta juntamente com a mãe, e ao filho o de demandar o reconhecimento da filiação (7).

Em suma, o *status* de filho não resulta apenas da presunção de paternidade firmada no casamento, mas se torna mais facilmente determinável a fim de que os deveres oriundos da paternidade não se descumpram devido às dificuldades de estabelecê-la.

4. Quanto à situação da companheira, endossa o *Projeto* solução humana, sem se utilizar dos artifícios que vêm empregando os tribunais para ampará-la. Admite, francamente, sua participação na sucessão do concubinário, a exemplo do que prescreve o Código Mexicano, uma vez verificados os seguintes pressupostos:

- a) que o concubinário seja solteiro, desquitado, ou viúvo;
- b) que, com êle, tenha vivido nos últimos quatro anos;
- c) que haja colaborado no aumento ou conservação do seu patrimônio.

Recolherá a totalidade da herança não havendo parentes sucessíveis do concubinário. Caso contrário, concorrerá com êsses parentes, variando sua participação conforme o grau de parentesco dos herdeiros (8).

Quer, portanto, em relação aos filhos, quer em relação à mulher, tende o direito pátrio à atribuição de importantes efeitos jurídicos à união extra-matrimonial, mais não tendo feito o *Projeto* do que captar essa tendência e expressá-la, com franqueza, em termos inequívocos. Estende-se, em síntese, o Direito Matrimonial à família ilegítima, no pressuposto de que alguns efeitos da união sexual mais se prendem, verdadeiramente, à sua estabilidade do que propriamente ao ato específico de que legitimamente deriva.

(3) Art. 205.

(4) Art. 37, § único.

(5) Art. 18, § 2.º.

(6) Art. 224.

(7) Art. 224, § único.

(8) Art. 668.

5. Claro é que a proteção dispensada à família ilegítima não se deve igualar à que se proporciona à família constituída pelo matrimônio, pois, do contrário, a própria lei estaria a desacreditar o instituto do casamento. Não cabe, entretanto, condenar a política de reconhecimento dos efeitos da união livre, em nome de falsos pressupostos éticos. Não é o ato formal do casamento que interessa realmente ao Estado, mas o que êle representa como forma de união duradoura entre um homem e uma mulher para finalidades essenciais à vida social. Se dêsse ato prescindem os que livremente se unem, mas, sem êle, fundam família estável, cujos laços o tempo consolida, a política a ser seguida pelo legislador não é a de ignorá-la, libertando-os, com essa atitude, dos deveres que tôda união dessa espécie deve originar. Seguramente não deve o Estado estimular a formação de famílias ilegítimas. Outra coisa não fazem, porém, as leis que nenhum efeito reconhecem à união livre; dificultam o reconhecimento dos filhos ilegítimos, e proibem, ou limitam excessivamente, a investigação de paternidade.

Demonstra a experiência que a multiplicação dos concubinatos se deve em grande parte à recusa de se lhe atribuírem efeitos jurídicos. A liberdade de constitui-los e dissolvê-los seduz a quantos não querem assumir as graves responsabilidades do casamento, inclinados, que são, a essas ligações ilegítimas, para se furtarem aos deveres impostos pela lei às pessoas casadas.

6. Mas o problema do concubinato não teria maior importância social se as causas únicas de sua preferência fôsem a facilidade de rompê-lo e o propósito de não assumir as responsabilidades matrimoniais. Agrava-se, entre nós, por duas razões muito mais relevantes:

- a) a impopularidade do casamento;
- b) a difusão do matrimônio religioso.

Nas camadas mais pobres da população prevalece ainda, até nos centros urbanos, a *união livre*. No interior do País, tem, de regra, maior estabilidade; nas cidades mais adiantadas, apresenta-se, não raro, como ligação menos estável. A realização do casamento, apesar da política de facilitá-lo, demanda formalidades que a desestimulam em certas camadas da população. Por outro lado, falta-lhes educação suficiente à exata compreensão do significado dêsse ato. Prescindem-nos com tanta naturalidade que se pode afirmar a impopularidade do casamento nesses meios, no sentido de que preferem simplesmente se juntar a unir-se mediante o solene ato do matrimônio. Pelo número de filhos naturais e pela proporção dos casamentos, verifica-se que realmente predominam as uniões livres, embora não haja elementos seguros para se saber se resultam preponderantemente de simples junção do casal ou de matrimônio religioso não registrado.

Copioso ainda é, com efeito, o número dos que se casam apenas perante a Igreja, principalmente no interior do País. Tais casamentos configuram concubinato. A dignidade de que se revestem torna chocante a assimilação. Contudo, é forçoso reconhecer a condição de concubinários nos que contraem matrimônio religioso sem promover sua eficácia civil.

A despeito de se lhe ter atribuído a validade do casamento civil se observadas certas exigências da lei, o matrimônio religioso continua a ser largamente praticado sem o cumprimento das formalidades necessárias à sua equiparação ao casamento civil. Dêste costume resulta a proliferação de casais que não se unem legitimamente.

7. Por êsses motivos principais, torna-se irrecusável o reconhecimento de que, entre nós, o *matrimônio de fato* é mais difundido do que *casamento de direito*, em certos estratos sociais.

Cumprido ao legislador atentar para sua existência e procurar facilitar sua legitimação, dado que das uniões legítimas somente se distinguem pela ausência do ato formal de celebração.

Facilitar a conversão do *matrimônio de fato* em *matrimônio de direito* é um dos propósitos do *Projeto*.

De referência ao *casamento religioso* sem eficácia civil, sugere medidas tendentes a favorecer sua legitimação.

Permitirá, primeiramente, que qualquer interessado promova seu registro, se o celebrante não o fizer nos oito dias seguintes à sua realização, desde que observadas as exigências para a eficácia civil do ato <sup>(9)</sup>.

Admitirá tal registro a todo tempo, a requerimento do casal, provando êles que poderiam ter satisfeito as exigências para que seu *casamento religioso* tivesse eficácia civil <sup>(10)</sup>.

Vai adiante, ao legitimar o cônjuge sobrevivente, ou qualquer dos filhos do casal extinto, a requererem o registro, a fim de que o casamento, já dissolvido, tenha, desde a celebração, a validade de *matrimônio civil* <sup>(11)</sup>.

Com essas permissões, institui o *Projeto* o *matrimônio legitimado*, que produz todos os efeitos jurídicos do casamento civil, dêle se distinguindo apenas por ser posterior o registro e ter, como pressuposto, o casamento religioso.

A *legitimação* requer:

- a) prova de que, ao tempo da celebração, podiam os nubentes habilitar-se ao casamento civil;
- b) na constância do casamento religioso, requerimento firmado por ambos os cônjuges;
- c) dissolvido o vínculo matrimonial pela morte de um dos cônjuges, requerimento firmado pelo outro, ou por qualquer dos filhos do casal.

Não compete ao legislador civil prescrever a *forma* de legitimação do casamento religioso. Declara apenas a necessidade do requerimento e comprovação do pressuposto. Ditará o Código do Processo as exigências formais. Provavelmente determinará que o requerimento se dirija ao juiz competente e seja firmado pelos próprios interessados, proibida a representação. Deverá ser, de logo, instruído com a certidão do casamento religioso e as provas exigidas para a habilitação, como se houvesse esta de ser feita ao tempo da celebração do *matrimônio*. Seria aconselhável exigir-se a ratificação do pedido perante o juiz, em audiência a que compareçam pessoalmente os interessados, para o confirmarem de viva voz, em declarações concomitantes tomadas por termo e, desde então, irretiráveis. Legitimar-se-ia o casamento por sentença homologatória, transcrita no registro do casamento civil, fiscalizado o processo, desde o início, pelo Ministério Público. Cercar-se-á, possivelmente, de maiores exigências a legitimação dos casamentos dissolvidos, convido, nesses casos, seja pedida

(9) Art. 89, § 1.º.

(10) Art. 89, § 2.º.

(11) Art. 89, § 2.º e 90.

a prova da *posse de estado*, isto é, da convivência conjugal. Ocorrerá uma dificuldade na legitimação requerida pelo cônjuge sobrevivente: a prova de que o cônjuge falecido aquiesceria na legitimação — prova que seria indispensável em face do entendimento incontestável de que o casamento é essencialmente *consenso*. Pode a lei, entretanto, inferir da convivência, e de outros fatos, que não teria havido oposição. Com tal presunção, afasta-se a idéia de que, nesses casos, a legalização se fará pela vontade do juiz.

A sentença de legitimação do casamento religioso será *declaratória*, retroagindo, por conseguinte, à data da celebração, resguardados, obviamente, os direitos de terceiros. Limitar-se-á, com efeito, a confirmar um vínculo já existente, que não recebera desde a formação consagração legal.

8. A equiparação de todo *casamento religioso* ao *matrimônio de fato*, potencialmente eficaz sob o ponto de vista civil, não é a legalização do concubinato, como poderia parecer a quem a considerasse sob o aspecto puramente técnico. Atenta a circunstância de que a realização exclusiva do casamento religioso predomina no interior do país, responde ao interesse superior de tornar mais fácil sua eficácia civil. São uniões estáveis, duradoras, respeitáveis, de regra, que devem produzir todos os efeitos jurídicos atribuídos à forma de casamento prescrita na lei, que, verdadeiramente, só se faz necessária pelo registro. É, assim, de grande interesse social facilitar a legitimação de tais casamentos.

Conviria adotar a mesma política em relação às uniões estáveis que não se originam, entretanto, de matrimônio religioso. Bastaria atribuir à *posse de estado* efeitos mais amplos, admitindo-a como prova do casamento não apenas quando, falecidos os cônjuges, é contestado em prejuízo da prole comum.

Dever-se-ia permitir, com as devidas cautelas, a legitimação das uniões consagradas pela *posse do estado de casado*, mediante requerimento do concubiniário sobrevivente ou de qualquer dos filhos do casal, salvo, evidentemente, se provada a existência de impedimento matrimonial.

Comprovada pelos interessados a convivência e a economia comum, numa palavra, a contínua manifestação, perante terceiros, de relações matrimoniais, o registro dessa união como casamento após sua dissolução pela morte de um dos concubiniários importaria o reconhecimento daquela *vontade contínua* que estabiliza as famílias muito mais vigorosamente do que a *vontade inicial* solenemente declarada.

A legitimação *post mortem*, longe de enfraquecer a constituição de famílias legítimas, contribuiria para estimular sua formação num país em que as uniões extramatrimoniais ocorrem antes por motivos de ordem social do que pessoal. De fato, numerosas pessoas que vivem como marido e mulher não se casam porque tenham o propósito de não se unirem pelo matrimônio, mas, simplesmente, porque o casamento não é julgado necessário em seu meio social, ou se torna vexatório, difícil, ou inútil. Convivendo, porém, por toda uma longa vida, criando e educando filhos, procedendo, enfim, como se fôssem casados, não se deveria impedir ao sobrevivente que, em benefício próprio, ou da prole, promova a legitimação desse casamento de fato, tão legítimo aos olhos de todos quanto os provenientes de celebração regular.

A permissão legal para legitimá-lo seria apenas um passo à frente na tendência para amparar a companheira do homem solteiro, desquitado, ou viúvo, hoje à mercê da boa vontade de juizes progressistas.

Do ponto de vista doutrinário, a atribuição dêsse efeito à *posse de estado* representaria sua valorização como expressão da *vontade contínua* de se manterem unidos quantos assim convivem. Em várias legislações, a estimação da posse de estado como prova de casamento vai ao ponto de se considerá-la apta a sanar qualquer defeito de forma na celebração do casamento. Entre nós, não se pode contestar em prejuízo da prole comum o casamento de pessoas falecidas na posse do estado de casados<sup>(12)</sup>. Admiti-la, pois, em determinadas circunstâncias, como fundamento da legalização de um concubinato que se desenrolou como um *casamento aparente* não implica aceitação do *matrimônio de uso*, senão apenas o reconhecimento de que, em relação à família, a posição do Estado deve ser a de facilitar sua legitimação, subordinando as uniões ilegítimas, sempre que possível, às normas de ordem pública que regulam o casamento.

Evidentemente importa, como diz CARBONNIER, que a população de um país, em sua *major et sanior pars*, considere o casamento a forma normal das relações sexuais<sup>(13)</sup>. Não é possível ignorar, porém, o *concubinato* ou *matrimônio de fato*, tempo já sendo de encarar e disciplinar suas conseqüências sem a fuga para disposições de direito patrimonial, no vão esforço, tecnicamente incorreto, de fingir uma neutralidade moral que se não consegue dissimular.

9. Entre as pessoas unidas pelo concubinato se estabelecem, indistintamente, *relações pessoais e patrimoniais* muito semelhantes às que decorrem do casamento.

Distinguem-se, sob o ponto de vista das relações pessoais, em dois aspectos principais: 1 — a liberdade de rompimento; 2 — a inexistência da presunção de paternidade.

O *concubinato* pode ser dissolvido livremente, sem qualquer causa e independentemente de processo. Da ruptura não decorrem, em princípio, efeitos.

Contudo, resistências ao rompimento têm sido admitidas indiretamente, como salienta CARBONNIER. Usam os tribunais de certos recursos técnicos para amparar a concubina abandonada pelo amante, fundando a responsabilidade dêste, na França, sobre a sedução<sup>(14)</sup>. Pouco importa, entretanto, o fundamento da condenação, pois em verdade se assegura à concubina abandonada direito a obter, sob forma de indenização, o que talvez lhe não tocasse como espôsa.

Do concubinato não decorre a *presunção de paternidade*, mas um dos pressupostos para a propositura da ação de investigação de paternidade consiste precisamente na existência de relações sexuais constantes entre a mãe do investigante e o pretenso pai. Admitido, por outro lado, que a *arca custodia ventris* representa um dos elementos constitutivos do concubinato, sua comprovação aproxima-a da presunção de paternidade, principalmente em face da tendência para facilitar a destruição da presunção.

Quanto às *relações patrimoniais*, é certo que não tem o concubinário o *dever de sustento* imposto ao marido. Todavia, os tribunais têm admitido sua responsabilidade pelas compras efetuadas pela concubina, recorrendo à noção de *aparência*. Não teria ela o *poder doméstico* atribuído à mulher casada, considerado por alguns como exercício de um *mandato tácito*, mas a suposição geral de que é casada permite a ação contra o amante para cobrança dos fornecimentos feitos, bastando que com êle viva maritalmente.

(12) Cód. Civil, art. 203.

(13) Droit Civil, t. I, pág. 457.

(14) Op. cit., pág. 461.

Difundiui-se a crença de que entre os concubinos se estabelece, em determinadas circunstâncias, uma *sociedade de fato*, de sorte que, dissolvida a união pela morte do concubinário, ou pelo abandono, a concubina faz jus ao recebimento de parte do patrimônio que concorreu para formar, não raro como se casada fôra pelo regime da comunhão de bens.

Os Códigos, em geral, não asseguram *direito sucessório* à concubina. Excetua-se o do *México*. Seguiu-lhe o exemplo o *Projeto*. Observadas certas condições, herdará do concubinário, as mais das vezes em concurso com outros herdeiros, como visto.

10. Em suma, quer se socorrendo de artifícios técnicos, quer se reconhecendo diretamente efeitos, o concubinato traz conseqüências jurídicas que precisam ser bem definidas na lei para evitar que a tendência humanizadora dos tribunais ultrapasse a medida.

Importa, sobretudo, conceituar o concubinato de sorte que tais efeitos se atribuam unicamente ao que se apresenta com tôdas as características do *matrimônio de fato*. Negar aos concubinos, pura e simplesmente, de modo sistemático, as prerrogativas conferidas às pessoas casadas, liberando-os de responsabilidades, é política legislativa que, ao revés de descoroçá-lo, o estimula.

É conveniente, ao contrário, reconhecer-lhe alguns efeitos do casamento, como preconizou NAST em famosa crônica intitulada: "Para a união livre ou o crepúsculo do casamento legal", observando que o casamento rebaixa para o concubinato pela facilidade crescente do divórcio, e o concubinato se eleva para o casamento.

Necessário, apenas, que a regulamentação jurídica do concubinato se organize de sorte que não constitua estímulo à sua preferência como casamento de segunda classe. Não é preciso, porém, estatuir unicamente regras destinadas a tornar os concubinos responsáveis entre si e para com terceiros. O legislador deve ter a coragem necessária para proteger interesses que se criam por efeito de uma situação de fato, que não é aconselhável, mas não pode ser ignorada, não se limitando a se preocupar com ela somente quando se destrói.

Atento deve estar, por outro lado, para as peculiaridades nacionais, sobretudo quando lhe não permitem raciocinar em termos extraídos de padrões de moralidade inaptos à compreensão do significado psicológico de certos fatos sociais em nosso meio.

Referindo-se ao artigo do Código Mexicano que atribui direito sucessório à concubina e à disposição do Código Venezuelano que estabelece a comunhão de bens entre concubinados, CARBONNIER entende necessária a interrogação sobre a exata significação psicológica do concubinato na América Latina, perguntando: "n'est-ce pas simplement un concubinage par force majeure, par mauvaise organization de l'état civil dans les parties reculées du pays?" (15). Seguramente, e também pelo costume do casamento simplesmente religioso.

O tratamento jurídico do concubinato há de responder, entre nós, a essas particularidades, mais decisivas para determiná-lo do que conceitos moralizantes usados em outras terras para condenar situações semelhantes na forma mas com significação diferente.

(15) Op. cit., pág. 464.

# SISTEMA UNI ou BI CAMERAL

*Paulo de Figueiredo*  
Assessor Legislativo do  
Senado Federal

O problema da divisão, ou não, do Poder Legislativo em duas ou mais Câmaras sempre foi, e ainda é, um dos temas mais importantes da ciência política, por isto mesmo provocando debates e separando os juristas, os políticos e os legisladores em campos distintos e antagônicos.

Mestres do direito público dos mais consagrados são vistos, de um lado ou do outro, esforçando-se para condenar ou consagrar êsse ou aquêle regime, do mesmo modo que os diferentes Estados, ao se estruturarem juridicamente, inclinam-se por esta ou aquela solução.

No Brasil, como em tôda parte, os políticos e os estudiosos do assunto se separaram, defendendo, não raro com paixão extremada, os seus pontos de vista.

A matéria voltou a ser considerada com mais interêsse neste momento, quando ninguém mais discute a necessidade de uma reforma em profundidade do regime político brasileiro, em geral, e do Poder Legislativo, em particular.

Figuras de projeção alardeiam a conveniência de instituímos uma Câmara única, que melhor se conformaria, segundo elas, com as realidades contemporâneas, enquanto outros nomes eminentes de nossa cultura continuam fiéis à tese dualista.

O assunto, oportuno e relevante, merece, portanto, um exame mais atento, a êle não podendo ficar alheios quantos se preocupem com a boa organização do Estado — entidade em que se projetam, hoje, as esperanças maiores do povo, pois só êle poderá, cumprindo suas finalidades, criar e garantir condições gerais de existência coletiva que propiciem o bem comum.



Vendo na política a ciência do Estado, ou a arte de governar, devemos todos ser políticos, pois só assim, "politizados", estaremos habilitados a participar da ordenação das coisas públicas, buscando a felicidade de todos.

Dentro dessa compreensão e possuídos desse espírito é que pretendemos abordar a momentosa questão.

Procuraremos ter uma visão panorâmica do assunto, partindo da análise objetiva da situação do mesmo em cada um dos diversos países do mundo, para, a seguir, apreciar a questão do ponto de vista doutrinário e, afinal, confrontando os fatos, sistemas e idéias, chegar a uma conclusão.

## A EUROPA É BICAMERALISTA

Começemos pelo Velho Mundo, onde os países, de cultura mais sedimentada, poderão, talvez, constituir, neste como em outros casos, os melhores exemplos.

Veremos que as nações mais evoluídas, poderosas e civilizadas tendem, em uma maioria significativa, para o regime bicameral, excetuadas algumas, a maioria delas onde a democracia foi substituída pelo socialismo ou outro regime de tipo totalitário.

O primeiro país a usar o vocábulo *parlamento* (do baixo latim *parliamentum*) foi a Inglaterra, onde os órgãos de representação espelhavam, originariamente, as estratificações sociais.

Naquele país, as Assembléias dos Lordes e dos Comuns possuíam, juntamente com o rei, os poderes da soberania. A Câmara dos Lordes era constituída pela nobreza e o alto clero, ao passo que a Câmara dos Comuns era formada pelos cavaleiros, o baixo clero e os burgueses, que representavam as cidades e as vilas.

Foi assim que surgiu o regime bicameral, ainda existente na Inglaterra e que passou a prevalecer na maioria dos legislativos, sempre encontrando defensores para exaltar as suas vantagens, e opositores, para verberar defeitos e pugnar pelo sistema unicameral.

Na França, ora tem vigorado um sistema, ora outro, parecendo que a sobrevivência, nos dias correntes, de duas Câmaras, se explica, além de por outros fatores, também pela tradição; lá, como em outras nações do Velho Continente, o clero formava um "estado", a nobreza outro e os representantes do povo um terceiro estado, e, desse modo, as camadas sociais diferenciadas estão na origem do sistema dualista, que se impôs ao implantar-se a democracia.

A grande nação, depois de adotar ora um sistema, ora outro, optou, finalmente, pelo bicameral, consagrado pela Constituição de 1958.

A Holanda, desde a sua primeira Constituição, em 1814, é bicameralista. Pela Constituição vigente de 1956, os Estados Gerais, que representam todo o povo holandês, são separados em Primeira Câmara e Segunda Câmara.

A Suécia, cujo instrumento de governo, de 1809, é, segundo Gunnar Hecksher, “a Constituição mais antiga da Europa e a segunda do mundo em antiguidade”, teve o seu Parlamento (Riksdag) dividido em duas Câmaras, sistema que persistiu, mesmo depois das modificações resultantes do processo de democratização, que teve lugar em 1907-1909 e em 1918-1921. Contudo, em 1963, uma comissão real, após nove anos de trabalhos, elaborou um projeto de reforma constitucional. Os membros da comissão não chegaram a um acôrdo sôbre se deviam manter ou não a estrutura bicameral, e, embora a maioria haja proposto uma só Câmara, há sérias resistências à idéia reformista.

A Bélgica adotou o processo bicameral, que foi aconselhado, igualmente, pela “Commision pour la Réforme des Institutions”, a qual chegou, na hipótese, à conclusão de que “il convient de maintenir le bicamérisme”.

O Poder Legislativo, consoante o projeto, se exerce pelo Rei, a Câmara dos Representantes e o Senado. Os deputados são eleitos diretamente pelo povo; os senadores, proporcionalmente, pelas populações de cada província, pelos Conselhos Provinciais e pelo próprio Senado.

A Hungria pré-socialista tinha seu Parlamento bipartido em “Câmara dos Magnatas” e “Câmara dos Deputados”, mas, estabelecida no país a República Popular, a nova Constituição (20-8-949) instituiu uma Câmara Única, a Assembléia Nacional, órgão supremo do poder estatal.

Na Noruega, o Poder Legislativo pertence ao povo, que o exerce por intermédio do *Storting*, que funciona através de duas seções, o *Lagting* e o *Odelsting*, êste constituído de 3/4 e aquêle de 1/4 dos membros do *Storting*. Cada *ting* age separadamente e designa seu próprio Presidente e seu próprio Secretário.

Na Suíça, a Constituição Federal de 20 de maio de 1874 declara que a autoridade suprema da Confederação é exercida pela Assembléia Federal, a qual se compõe de dois Conselhos: o Conselho Nacional, integrado por deputados do povo, e o Conselho dos Estados, constituído de deputados dos cantões.

Bicameral é, também, o sistema da Áustria (Constituição de 1/10/1920), onde o Poder Legislativo se desdobra em “Conselho Nacional”, eleito pelo povo, e “Conselho Federal”, eleito pelas Dietas.

A República Federal Alemã é, igualmente, bicameralista, pois conta com o Parlamento Federal, cujos membros, eleitos por sufrágio direto, são representantes do povo, e com o Conselho Federal, formado por membros dos Governos dos Estados, que os designam e demitem, e através do qual os Estados cooperam na legislação e administração federal, cada Estado tendo pelo menos 3 votos. Os membros do Conselho Federal têm acesso a tôdas as reuniões do Parlamento e de suas comissões, devendo ser ouvidos a qualquer momento.

Do mesmo modo, a República Democrática Alemã criou, ao lado da Câmara Popular, a Câmara dos “Länder”.

Na Itália, o Parlamento compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado da República, êste “eletto a base regionale” e aquela “eleta a suffragio universale e diretto”.

A Dinamarca atribui o Poder Legislativo ao Rei e ao *Folketing*, conjuntamente, havendo, portanto, apenas uma Câmara, composta de 179 nomes. Foi, assim, modificado o regime da antiga Constituição, segundo a qual o Parlamento (*Rigsdad*) se compunha do *Folketing* (Câmara Popular) e do *Landsting* (Câmara Alta).

A Finlândia possui uma só Câmara: a Câmara dos Representantes, à qual pertence, conjuntamente com o Presidente da República, a iniciativa das leis.

A Iugoslávia é bicameralista. O corpo representativo da comunidade sócio-política é a Assembléia, constituída pelos delegados dos cidadãos e dos trabalhadores das comunidades de trabalho, mas a Assembléia compreende o Conselho Comunal — cujos integrantes são eleitos diretamente pelos cidadãos — e o Conselho das Comunidades de Trabalho, de membros eleitos pelos trabalhadores que, no território da comuna, fazem parte das organizações de trabalho, dos órgãos estatais, das organizações sócio-políticas e das associações; pelos agricultores, membros das cooperativas, ou outras organizações de trabalho, bem como pelos demais cidadãos que trabalham no território da comuna e são designados por lei.

Afora isto, a Constituição iugoslava dispõe, em sua Segunda Parte (Organização da Federação), que o órgão supremo do poder é a Assembléia Federal, composta do Conselho Federal, integrado pelos delegados dos cidadãos das comunas e das Repúblicas, do Conselho Econômico, do Conselho de Educação e Cultura, do Conselho de Assuntos Sociais e Saúde e do Conselho Político Organizacional.

Determina, ainda, que os membros do Conselho Federal, eleitos pelas Assembléias das Repúblicas e Assembléias das Províncias Autônomas, formam o Conselho das Nacionalidades, ao qual são outorgados direitos e deveres quanto à proteção da igualdade de direitos dos povos da Iugoslávia e direitos das Repúblicas.

Na Romênia o único organismo legislativo é a grande Assembléia Nacional, órgão supremo de poder do Estado.

Na Polónia, o órgão máximo do poder é a Dieta, que representa “a vontade do trabalhador das cidades e do campo e realiza os direitos soberanos da Nação”.

Na Bulgária é, também, a Assembléia Nacional o único órgão legislativo.

Na Tcheco-Eslováquia é, ainda, a Assembléia Nacional que detém o supremo Poder do Estado e o corpo legislativo exclusivo.

Contudo, o Conselho Nacional Eslovaco, órgão nacional do Poder e da administração estatais, constituído de deputados eleitos pelo povo, tem, entre outras, as atribuições de votar, em correspondência com a legislação geral do Estado, leis sobre questões de caráter nacional ou regional, sempre que estas requeiram uma regulamentação especial para assegurar o desenvolvimento geral, econômico e cultural, do país; votar leis nos casos em que a Assembléia Nacional o autorize; participar da preparação do plano do Estado para o desenvolvimento da economia e discutir as questões de desenvolvimento da economia e da cultura;

submeter projetos à Assembléia Nacional; exercer o contróle nos limites de sua própria competência.

Além disso, as leis do Conselho Nacional são assinadas e promulgadas pelo próprio Presidente desse órgão.

O deputado do Conselho Nacional Eslovaco pode ser, ao mesmo tempo, deputado à Assembléia Nacional.

Na URSS a situação é mais clara: o Poder Legislativo é exercido exclusivamente pelo Soviet Supremo, órgão mais alto do Poder, mas que se compõe de duas Câmaras: o Soviet da União e o Soviet das Nacionalidades, sendo este eleito pelos cidadãos da URSS nas repúblicas federadas e autônomas, nas regiões autônomas e nas comarcas nacionais; e, aquêle, pelos cidadãos da URSS nas circunscrições eleitorais.

Em Portugal, o Poder Legislativo é atribuído à Assembléia Nacional, à qual compete, entre outras coisas, fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las, vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis, apreciar os atos do Governo ou da Administração, tomar as contas respeitantes a cada ano econômico, tanto da metrópole como das províncias, autorizar o Governo a fazer empréstimos, autorizar o Chefe de Estado a fazer a guerra etc., mas existe, também, a Câmara Corporativa, com duração igual à da Assembléia Nacional, composta de representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, e que tem por atribuição relatar e dar parecer sôbre propostas ou projetos de lei e sôbre tôdas as convenções ou tratados internacionais que forem presentes à Assembléia Nacional, antes de começar nesta a discussão.

O Governo poderá consultar a Câmara Corporativa sôbre diplomas a publicar ou projetos de lei a apresentar à Assembléia Nacional.

Como se vê, na prática, o regime português, no concernente à tarefa legislativa, é bicameral.

Na Albânia o Poder Legislativo é exercido exclusivamente pela Assembléia Popular. Todavia, a Assembléia elege um *Presidium*, que, entre outras atribuições, faz a interpretação das leis, relativamente à sua conformidade com a Constituição, promulga as leis que são votadas, ratifica os tratados internacionais; durante o período de recesso da Assembléia, ordena a mobilização geral e proclama o estado de guerra, assim como, nesse período, por proposta do Chefe do Governo, nomeia e demite ministros.

O *Presidium*, em caso de dissolução da Assembléia, fica com o poder, até que se proceda à eleição de nôvo *Presidium* pela Assembléia.

Na Espanha, o órgão supremo de participação do povo nos negócios do Estado são as Côrtes, que têm por missão preparar e votar as leis, sob reserva da sanção, que cabe ao chefe de Estado.

É uma Câmara única, de composição *sui generis*, pois integrada pelos Ministros, os Conselheiros da Falange, o Presidente da Côte Suprema de Justiça e do Conselho Supremo da Justiça Militar, os representantes dos sindicatos nacionais, os prefeitos de 50 sedes de províncias, os prefeitos de Ceuta e de Meilalla e um representante das outras comunas; os Reitores de Universidades; o Presidente do Instituto de Espanha, os Presidentes das Academias Reais, o

Presidente do Instituto dos Engenheiros Civis, um representante do Conselho da Ordem dos Médicos, um da Ordem dos Farmacêuticos, um da Ordem dos Veterinários, um da Ordem dos Arquitetos, eleitos pelos respectivos Conselhos; pessoas designadas pelo Chefe do Estado, em número não superior a 50.

Na Grécia o Poder Legislativo é exercido pelo Rei e pela Câmara.

Na Irlanda o Parlamento (*Oireachtas*) compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Representantes (*Dáil Eireann*) e o Senado (*Seanad Eireann*).

Na Islândia o Poder Legislativo pertence ao Presidente da República e ao Parlamento (*Alting*), funcionando, êste, em duas Câmaras: a Alta e a Baixa.

## A ÁFRICA É UNICAMERALISTA

Passando à África, vemos, no Senegal, um país de sistema unicameral. Sua Constituição estabelece que as Instituições da República são o Presidente da República, a Assembléia Nacional, a Côte Suprema e as côrtes e tribunais, e que a Assembléia Nacional detém o Poder Legislativo.

Na República do Congo, o Parlamento é constituído por um órgão sòmente: a Assembléia Nacional.

A República da Nigéria, do mesmo modo, tem uma única Assembléia.

Na Tunísia o povo exerce o Poder Legislativo através de uma só Assembléia Nacional.

Em Gana, existe, da mesma sorte, apenas uma Câmara, denominada, igualmente, Assembléia Nacional.

Idem, na República da Somália.

No Egito, o mesmo acontece.

Na Eritréia, a mesma coisa.

Já na Etiópia adotou-se o sistema bicameral. O Parlamento é composto da Câmara dos Deputados e do Senado.

No reino da Líbia o Poder Legislativo é exercido pelo Rei, conjuntamente com um Parlamento bipartido em duas Casas: o Senado e a Câmara dos Deputados.

No Sudão o Corpo Legislativo é formado pela Comissão Suprema, o Senado e a Câmara dos Representantes.

Na República da África do Sul o Poder Legislativo pertence ao Parlamento, o qual é constituído pelo Presidente da República, o Senado e uma Assembléia.

## EQUILÍBRIO NA ÁSIA

Atentemos, agora, para o problema nos países asiáticos.

Começemos pelo Afeganistão. Existem, lá, a Assembléia Consultiva Nacional, composta de pessoas que se associam para os negócios econômicos e políticos,

representando todos os habitantes do país, e a Câmara dos Notáveis, integrada de pessoas experimentadas e esclarecidas, escolhidas e nomeadas pelo Rei.

No Iraque, a Constituição é positiva: o Poder Legislativo pertence ao Rei e ao Parlamento, êste dividido em Senado e Câmara dos Deputados.

No Irã, o Poder Legislativo é exercido pelo Imperador, pela Assembléia Consultiva Nacional e pelo Senado.

Também a Jordânia dispõe de um Senado e de uma Câmara dos Deputados, que compõem a Assembléia Nacional.

O Reino de Laus é unicameralista: conta apenas com a Assembléia Nacional.

O mesmo acontece no Líbano.

Na Síria sucede a mesma coisa: o Poder Legislativo pertence ao Conselho Nacional da Revolução, órgão legislativo único.

A Turquia é pluralista: sua grande Assembléia Nacional se compõe da *Assembléia Nacional e do Senado da República*.

A Coréia seguiu outra linha: o Poder Legislativo é exercido apenas pela Assembléia Nacional.

A China está em idêntica situação: só possui uma Casa Legislativa.

O Japão adotou outra diretriz: a Dieta, seu mais alto instituto legislativo, consiste de duas Casas: a Câmara dos Representantes e a Câmara dos Conselheiros.

A Indonésia possui uma só Câmara de Representantes.

O Ceilão conta com duas Câmaras: o Senado e a Câmara dos Representantes.

A Índia tem, da mesma sorte, o seu Parlamento dividido em dois órgãos: o Conselho dos Estados e a Casa do Povo.

O Paquistão é unicameralista: seu órgão legislativo é a Assembléia Nacional.

## NA OCEÂNIA

O Poder Legislativo na Commonwealth da Austrália é atribuído a um Parlamento Federal, e dele estão incumbidos a Rainha, um Senado e uma Câmara de Representantes.

## AMÉRICA: DOMÍNIO AMPLO DO BICAMERALISMO

Examinada a questão na Europa, na Ásia, na África e na Oceânia, passemos ao Nôvo Continente:

A Argentina filiou-se ao sistema bicameral. O Congresso, investido do Poder Legislativo, é composto de uma Câmara de Deputados eleitos diretamente pelo povo das províncias e da Capital.

A Bolívia assumiu idêntica posição: o Poder Legislativo reside no Congresso Nacional integrado de duas Casas: Senado e Câmara dos Deputados, esta representando o povo, aquêle os Departamentos.

No Domínio do Canadá o Parlamento é composto pela Coroa, por uma Câmara Alta, denominada Senado, e pela Câmara dos Comuns.

A Colômbia adotou a mesma diretriz: formam o Congresso o Senado e a Câmara dos Representantes.

Costa Rica preferiu o regime da Câmara única: o Congresso Constitucional, cujos membros são eleitos por juntas populares.

Cuba, pré-castrista, adotava, na Constituição de 25-7-1940, o sistema dualista. O Poder Legislativo era exercido pela Câmara e pelo Senado, que, juntos, recebiam o nome de Congresso. Hoje, o Poder Legislativo está a cargo do Conselho de Ministros.

O Chile manteve os dois ramos do Congresso: Câmara dos Deputados e Senado.

O Equador, porém, adotou outra orientação: o Congresso Nacional, ao qual compete a função legislativa, dispõe de somente uma Câmara. Entretanto, sua Constituição contém uma originalidade: criou uma Comissão Legislativa Permanente — constituída pelo Presidente do Congresso; por 3 advogados representantes das diversas tendências políticas (direta, centro e esquerda), nomeados pelo Congresso; por 1 técnico em economia; por 2 representantes do Presidente da República; por um representante da Corte Suprema; por um representante dos patrões e por um representante da Confederação dos Trabalhadores, comissão que tem por atribuições: elaborar projetos de lei e decretos para submetê-los ao Congresso; elaborar, quando o Congresso não esteja reunido, em casos de urgência, decretos-leis de caráter econômico; codificar e editar leis; informar acêrca de projetos de lei submetidos a seu exame pelo Presidente da República; apresentar relatório anual de seus trabalhos ao Congresso.

Como se vê, a Comissão Legislativa Permanente atua como verdadeira Segunda Câmara.

Em El Salvador o Poder Legislativo reside numa só Assembléia Legislativa.

Os Estados Unidos, cuja Constituição serviu de padrão à maioria dos povos americanos, perfilharam o sistema bicameral, com o Congresso dividido em Senado e Câmara dos Representantes, sendo os deputados eleitos pelo povo e os senadores pelas Assembléias Estaduais.

Na Guatemala o Congresso não está dividido.

Haiti segue a generalidade dos países do continente: conta com duas Câmaras Representativas — a Câmara dos Deputados e o Senado, que formam o Corpo Legislativo.

Já Honduras é unicista: o Poder Legislativo se exerce por um Congresso de Deputados.

O México, no entanto, está dentro da tradição americana: o Poder Legislativo é depositado num Congresso Geral, formado por uma Câmara de Deputados e outra de Senadores.

Nicarágua está na mesma situação: dispõe de um Senado e de uma Câmara de Deputados.

No Panamá só existe um órgão legislativo: a Assembléia Nacional. Também no Paraguai: a Câmara dos Representantes.

No Peru o Congresso é formado por uma Câmara de Deputados e por um Senado.

Em Pôrto Rico o Poder Legislativo se exerce por uma Assembléia Legislativa composta do Senado e da Câmara dos Representantes.

São Domingos (Constituição de 1937), do mesmo modo, tem seu Congresso dividido em Senado e Câmara de Deputados.

No Uruguai, o Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Geral, que compreende uma Câmara de Representantes e outra de Senadores.

Finalmente, na Venezuela o exercício do Poder Legislativo corresponde a um Congresso bipartido em Câmara dos Deputados e Senado.

## NO BRASIL

O Brasil, desde o Império até os dias de hoje, passando pela ditadura, sempre se orientou no sentido bicameralista.

A Constituição do Império, de 1824, instituiu a Câmara dos Deputados e o Senado, *que compunham o Parlamento*.

Proclamada a República, a Constituição de 24-2-1891 dispôs que o Congresso Nacional, que exerceria o Poder Legislativo, constaria de dois ramos: Câmara dos Deputados e Senado.

A Constituição de 1934 manteve o sistema, embora o Senado (*que se tentou, sem êxito, anular na Assembléia Constituinte*) tivesse sofrido muitas restrições em sua competência, passando a constituir mero órgão coordenador dos outros Podêres.

Pela Constituição outorgada de 1937, *que criou o chamado Estado Nôvo*, foi confirmado o regime dualista. A função legislativa cabia ao Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional. A Câmara Alta — que passou a denominar-se Conselho Federal — seria eleita pelas Assembléias Legislativas estaduais, mas contando, também, com membros nomeados pelo Presidente da República.

Retornando o País à normalidade democrática, em 1945, a Assembléia Constituinte, logo convocada, elaborou a Carta de 1946, pela qual o Poder Legislativo voltou a ser exercido por um Congresso bifurcado em seus ramos clássicos: Senado e Câmara dos Deputados, esta representando o povo, aquêle as unidades federadas.

A Revolução de Março de 1964, pelos Atos Institucionais nº 1, de 1964, e 2, de 1965, conservou o sistema bicameral da Constituição de 1946.

## CÂMARAS DIFERENTES, MAS DEMOCRÁTICAS

Após essa visão geral do problema, entremos na análise mais profunda dos termos em que êle se equaciona.



A primeira afirmação a se fazer, ao penetrar no âmago do assunto, deve consistir numa definição de princípios.

Fique assentada, assim, esta preliminar: só podemos aceitar o sistema bicameral, se as duas Câmaras, em sua origem, natureza e funções, forem democráticas. Mas poderão sê-lo, sem a segunda constituir-se, como muitos apregoam, numa redundância?

Nem sempre os argumentos dos que criticam o regime dualista valem pela seriedade. Muitos, no afã de impor o ponto de vista contrário, distorcem princípios e, até mesmo, os fatos. Assim, por exemplo, os que, nos países republicanos e democráticos, chamam a Câmara Alta de "Aristocrática", ou a consideram simples "repetição" da Câmara Baixa, pecam por sectarismo, pois, em verdade, vendo-se os dois ramos do Parlamento em suas bases, estruturas e funções, logo se descobre que, naturalmente, em qualquer país, êles são, embora diferentes na forma, igualmente democráticos.

Salvo casos excepcionais, típicos de nações monárquicas, na raiz das Casas do Legislativo está, sempre, a vontade popular.

Senadores e Deputados, excluídas certas particularidades neste ou naquele país, são sempre escolhidos pelo povo, ou mediante sufrágio universal e direto, ou por eleição indireta, porém não menos legítima.

Da mesma sorte, conquanto semelhantes e se completando, as funções das duas Câmaras, onde elas existem — e existem na maioria das nações —, são sempre diferentes.

Normalmente, são tarefas legislativas as que desempenham os dois órgãos, êste com competência mais ampla aqui, aquêle mais atuante acolá. Mas a Câmara Alta tem sempre, a seu encargo, atribuições outras, de caráter mais político. E sempre diferem, as duas Casas, no tocante à qualificação de seus membros, ao número de representantes, à idade, à duração do mandato.

Têm, assim, as duas Câmaras, ao mesmo tempo que uma faixa comum de atuação, funções específicas, responsabilidades próprias, variando, essas diferenciações, de país para país.

Desiguais, portanto, em sua composição, estrutura e missão, nem por isto são, Senado e Câmara, desiguais em sua natureza democrática — órgãos que são, ambos, de representação do povo.

Vedel abordou com precisão êsses aspectos do problema, quando escreveu:

*"Il n'est pas dit que si deux Assemblées existent, elles soient inégalement démocratiques. Elles peuvent être différentes, sans pour cela être inégales en vertu démocratiques. La façon la plus remarquable d'exposer cet argument est celle que nous avons déjà rencontrée — à côté d'une Assemblée élue au suffrage direct à intervalles relativement courts et qui exprime les mouvements de "courte durée" de l'opinion nationale, il peut être utile d'avoir une Assemblée, plus stable, plus âgée, renouvelée moins fréquemment et par élections échelonnées qui représenterait les mouvements de "longue durée". La Seconde Chambre n'est pas un frein, mais un volant qui régularise les mouvements excessifs dans un sens ou dans l'autre."*

Democráticas, as duas, a segunda Câmara não nega nem freia os movimentos da primeira, apenas busca discipliná-los e sublimá-los. Sua tarefa é de purificação e aperfeiçoamento. Como órgão revisor, retifica, controla, apura.

A verdade é que há muitas maneiras democráticas de representar o povo. Este pode fazer-se ouvir diretamente, pelo plebiscito. Pode valer-se do voto universal, secreto e direto. Pode servir-se do delegado eleitor. Pode ser representado pelas assembléias. É, tudo, uma questão de hábito, de compreensão, de tradição.

Não se pode, conseqüentemente, recusar o caráter democrático do Senado, quando os seus membros forem eleitos pelas Assembléias estaduais. Como não podemos diminuir os méritos democráticos de uma Câmara de Representantes quando os deputados são eleitos pelos delegados distritais do eleitorado.

Negar a eleição indireta é negar a teoria dos mandatos.

A aceitar certas doutrinas, não haveria nunca democracia, em nenhuma nação do mundo. Pois, de início, há a considerar que o eleitorado não exprime jamais, em lugar nenhum, a totalidade do povo. Os eleitores são, sempre, em número inferior aos habitantes de um país. Os deputados representam parte do povo; às vèzes, um tètço, ou menos ainda, da população.

Por outro lado, se o eleitor, ao votar num candidato a deputado estadual, já sabe que, se eleito, o seu candidato irá votar na escolha de senadores, estará resguardado o cunho democrático da eleição indireta para a Câmara Alta. O mais que se poderia dizer é que houve uma delegação, no que não existe nenhum mal. Entre as atribuições do deputado estaria esta, e o eleitor, ao selecionar um nome para deputado, teria o cuidado de indicar um que fôsse, inclusive, capaz de votar num bom candidato a senador.

Alegam os ficcionistas que, nas federações, máxime quando os seus membros são eleitos pelas Assembléias estaduais, os senadores perdem substância democrática, porque não mais representam o povo, e sim os Estados.

Ora, os Senadores, representando os Estados, representam as populações dêsses Estados, ou seja, as porções da população nacional localizadas nos Estados a cujas bancadas pertencem.

Mesmo quando uma segunda Câmara tem um caráter econômico ou profissional, como pleiteiam certos ensaístas, ainda assim não é de se invalidá-la, por efeito de ofensas aos cânones da democracia.

Porque povo não é apenas a multidão. O povo está nas classes, nos grupos profissionais, nas escolas, nas fábricas, nos escritórios, nos ricos e nos pobres, nos moços e nos velhos, nos homens e nas mulheres, na cidade e nos campos, nos palácios e nas choupanas.

## PARLAMENTO — RETRATO DA NAÇÃO

Não há democracia sem Congresso. Democracia autêntica. Mas Congresso, como adverte Luciano Mesquita, “não é uma repartição, uma agência do Govêrno”. É muito mais. País sem Parlamento é como um homem sem voz.

É pelas assembléias que os povos valem politicamente; sem elas, não passam de massa informe, que os tiranos amoldam a seu talante. E não apenas a voz é o Parlamento, mas a própria alma da nação, pois sofre, sonha e vibra com ela, reflete os seus anseios, traduz a sua vontade, às vezes até morre com ela.

A nação tem no parlamento o seu procurador legítimo. Só através dêle ela pode manifestar suas aspirações. Sem êle, ela não tem meios de se afirmar como pessoa livre e responsável.

Até hoje não se descobriu outra maneira de ouvir e sentir e entender a nação, senão pelas urnas. E é pelas urnas que ela escolhe aquêles que, no Parlamento, a representarão, na variedade de sua composição, na multiplicidade de suas tendências, na complexidade de seus anseios.

O Parlamento é a própria nação expressa em têrmos jurídico-políticos, pois é o intérprete de seu sentimento, de seu pensamento e de sua vontade. Duguit mostrou compreender bem o valor do Congresso, ao escrever: "la nation est une personne titulaire de la souveraineté; elle donne mandat à une autre personne, le parlement, de l'exercer em son nom. Il y a un véritable mandat; les deux sujets du mandat sont: la nation, d'une part, qui est le mandant; le parlement, d'autre part, qui est le mandataire. L'effet de ce mandat sera de produire une représentation, de telle sorte que la manifestation de volonté émanée du parlement sera comme si elle émanait de la nation et produira les mêmes effets."

O Parlamento é, dessarte, a própria nação em sua expressão política, e, assim entendendo, pode-se afirmar que a necessidade do Parlamento é um axioma nas democracias. O Parlamento está no sangue mesmo dos regimes democráticos: "a primeira instituição geral com algum direito a ser chamada democrática, que encontramos em todos os Estados modernos, é o govêrno representativo, o sistema pelo qual, em têrmos simples, os eleitores, em vez de decidirem êles próprios as questões políticas, elegem um corpo de representantes para tomarem decisões por êles", ensina C. C. Field.

Não cabe, nessas circunstâncias, pelo menos entre povos civilizados, discutir sôbre a legitimidade do Parlamento. Todo debate, neste terreno, deve restringir-se à maneira como deva ser organizado o Parlamento, para que, melhor funcionando, melhor sirva à democracia.

Entre os problemas de uma democracia situa-se, em destaque, o das relações entre os poderes do Estado, sempre sujeitas a choques e ameaças, estando aí uma das razões por que os estudiosos da ciência política se inclinam, em expressiva maioria, pelo sistema bicameral.

No Brasil, como em quase tôda a parte, o Congresso costuma ser "bode expiatório". Paga pelo que faz e pelo que não faz. Por ignorância, muitos lhe atribuem vícios, erros e defeitos que não tem. Não raro, responsabilizam-no por falhas, omissões e desacertos do Executivo. Culpam-no pela carestia de vida, pela falta de hospitais, pela deficiência do ensino, pelo mau estado das rodovias, pela precariedade dos transportes, pela queda na produção, pela apatia administrativa etc., esquecendo-se, os que assim procedem, que tais coisas são da alçada do Executivo, a quem o Congresso deu, em leis e créditos, os recursos para enfrentar tais problemas.

Falta ânimo para responsabilizar o Executivo. Talvez porque, no passado, os reis tenham sido considerados de origem divina, sendo sagrada — tabu — a figura do chefe de Estado. Daí desviar-se para o Congresso a crítica que, muitas vezes, deveria ser endereçada ao Executivo.

Vendo, porém, as coisas mais atentamente, verifica-se que os homens, no fundo, acreditam no Parlamento, vêem no Parlamento o seu instrumento de realização política.

Assim, nas horas graves na vida de um grupo, de uma classe ou do próprio povo, seus representantes correm ao Parlamento, em busca de proteção, côncios de que sòmente ali, no Parlamento, as suas aflições e os seus anseios serão devidamente interpretados e defendidos.

Nessas horas, principalmente, o que se vê? Uma Câmara apaixonada, que poderá, no atendimento das reivindicações populares, ir além dos limites do bom senso, e um Senado mais sereno, pronto a evitar que as águas transbordem de seu leito natural. O reajuste de situações, muitas realmente difíceis, se faz, então, devido à divisão do Legislativo em dois ramos: “O sistema de duas Câmaras, propiciando um melhor entendimento entre o Legislativo e o Executivo, amainando divergências, contornando obstáculos, evita — diz Rosah Russomano — os atritos e coopera para cimentar a liberdade do indivíduo e os direitos do grupo social.”

Dir-se-á que êsses momentos são momentos de crise, essencialmente políticos, e o que se deve ter em vista é a normalidade legislativa. Não é assim, porém, mesmo que o fòsse, o tão-só fato de um sistema político, nesses instantes decisivos na vida de um povo, firmar-se como um ponto de equilíbrio, como um eixo de gravitação das vontades, como um denominador comum às idéias e sentimentos contrários, seria suficiente para marcar-lhe a utilidade.

O Congresso, repitamos, não é sòmente um órgão do Poder Legislativo. Mais do que isso, é um instrumento político. O Congresso é a institucionalização da vontade nacional. É, como diz Pinto Ferreira, o “instrumento pelo qual o povo determina, declara e fiscaliza a política da nação”, e, dessa maneira, “querê-lo estreme ou livre de qualquer atividade que não seja a legislativa, é ignorar a pressão tremenda da vida social, exigindo essa polimanifestação do Congresso em diversas dimensões da realidade humana, conquanto que o seu objetivo precípua e principal seja a deliberação legislativa”.

Aceito que só há uma maneira de o povo participar do govêrno — pelas Assembléias —, não cabe, é óbvio, divagar sòbre a necessidade do Parlamento. É uma instituição natural, e, como tal, necessária.

O que é preciso é não confundir a instituição com os homens que eventualmente a integram. Senadores e Deputados são bons ou maus, como bons ou maus são os presidentes da república, os juizes, os sacerdotes, sem que, nem por isto, se pense em acabar com a Igreja, com a Justiça ou com o Poder Executivo, quando os homens responsáveis por êsses setores não estão à altura de suas missões.

No que concerne ao Poder Legislativo, a experiência demonstra que a vontade do povo deve manifestar-se em dois tempos: primeiro, na Câmara, estuário dos anseios populares; segundo, no Senado, onde se processa a obra de filtragem e racionalização desses anseios.

A bicameralidade obedece, em última instância, ao princípio da divisão do trabalho. No Executivo, a tarefa governamental se desdobra pelos Ministérios e uma infinidade de órgãos; no Judiciário, a justiça se faz por tribunais de diferentes entrâncias e de natureza vária: Tribunal Militar, Tribunal do Trabalho, Tribunal Eleitoral. Nem por isso se fere a unidade do Poder Executivo ou a do Judiciário. Do mesmo modo, o Legislativo permanece uno, mesmo se atuando através de duas Casas, cuja justificação está, como se vê, na própria necessidade de se dar ao poder maior eficiência, pois, como observa Pinto Ferreira, no sistema bicameral:

- a) uma Câmara controla a outra;
- b) assegura-se o equilíbrio constitucional, evitando-se a concentração de poderes em uma única Assembléia, que tenderia ao despotismo;
- c) a Câmara Alta tem uma função moderadora sobre a Câmara Popular;
- d) garante-se uma maturidade mais profunda na confecção das leis;
- e) são amortecidos os possíveis choques do Executivo com o Legislativo.

Efetivamente, nos regimes democráticos, a bicameralidade está estreitamente relacionada com a harmonia dos poderes. O povo fala melhor pelas duas Casas e o povo é tudo numa democracia. O povo, na Câmara Baixa, é o impulso, o instinto, a paixão; na Câmara Alta, é a consciência, é a razão, é a censura. Na Câmara Baixa, o povo é quantidade; na Alta, é qualidade. O sistema bicameral permite ver o povo em tôdas as suas camadas, em seus altos e baixos, em sua fôrça e em sua racionalidade, em suas tendências múltiplas, em seus aspectos contraditórios, em seus desejos profundos. Todos os homens, de tôdas as classes, são povo. Homens que vivem em situações diferentes, em regiões diferentes, sofrendo pressões diferentes, tendo necessidades e motivações diferentes, querendo coisas diferentes. Um Parlamento estruturado de modo a refletir tudo isso será, sem dúvida, mais autêntico.

Havendo, portanto, ao lado de uma Câmara que represente o povo em sua generalidade, outra que o represente em suas parcelas regionais específicas, mais possibilidades terá o Congresso de refletir as aspirações nacionais.

George Fischbach, partidário do bicameralismo, assim justifica sua posição:

“Resumiendo las ventajas del sistema bicameral encontramos que en las monarquías constitucionales la Cámara alta puede servir de mediadora imparcial en los conflictos entre la representación y el Gobierno.

En todas partes, en Monarquías y en Repúblicas, la doble consulta de la voluntad popular da una idea mucho más exacta de la opinión pública, de lo que permite, por una parte, la división electoral por distritos y el principio de las mayorías absolutas o cualquier otro sistema electoral, y por otra parte, el juego de los partidos, pues

ambas cosas contribuyen a falsear la voluntad colectiva. Si para una de las Cámaras se adopta la elección proporcional y para la otra el sistema de las mayorías, y las elecciones se celebran en distintas fechas y para diferentes legislaturas, habrá mayores probabilidades de evitar los resultados fortuitos y los éxitos momentáneos que en un régimen unicameral. Mas la razón principal es que el sistema bicameralista garantiza mejor el orden constitucional contra los peligros de derechas y de izquierdas.”

É preciso repetir que o sistema bicameral, se não chega a ser um traço característico do regime democrático, é, pelo menos, um elemento constante nesse regime. Não pertence a êste ou àquele sistema político, ajusta-se a diversos sistemas. Não se pode, assim, validá-lo ou invalidá-lo em função dêsse ou daquele sistema; antes, devemos reconhecer que sua presença em diferentes regimes revela a existência, nêle, de elementos de permanência, cuja razão devemos procurar compreender. Que razões serão essas? Responderia Burdeau que “ses raisons d’être sont multiples. C’est ainsi que dans l’Etat fédéral il permet d’assurer un représentation particulière aux États membres en plaçant à côté de l’assemblée élue para la population tout entière, une chambre élue par les citoyens de chaque État et sur la base de l’égalité entre les Etats.

Dans les Etats unitaires la raison d’être de la dualité des chambres est différent. Elle répond tantôt au souci de limiter le jeu des institutions démocratiques, tantôt au désir d’en assurer un meilleur fonctionnement”.

O sistema ultrapassa, portanto, as formas de govêrno, situando-se no plano da essência, mesma, da democracia. Vale como fator de equilíbrio e como processo racional de funcionamento do regime representativo, como instrumento de disciplinação e efetivação da vontade do povo.

Isso explica a existência de duas Câmaras no Brasil imperial e no Brasil republicano, na federação norte-americana e na França unitária, na Inglaterra monárquica e até na URSS marxista, conquanto neste país o fato se explique por outros motivos mais.

Na motivação da bicameralidade entram, assim, elementos peculiares à democracia e elementos que dizem respeito à própria natureza do sistema representativo, independentemente dos processos pelos quais a representação se faça valer e dos regimes políticos em que vivam os povos.

Se aprofundarmos o exame da matéria, cairemos no campo da psicologia política, e então veremos que o bicameralismo como que melhor se ajusta à natureza humana dos eleitores, espelhando, as duas Casas do Parlamento, dois momentos distintos de um ideal popular em busca de realização.

Assim, a Câmara dos Deputados representa o Parlamento em seu estado dinâmico, enquanto o Senado o representa em seu estado estático. Na Câmara Baixa o povo põe as suas emoções; na Alta, a sua reflexão. A Câmara é o coração, o Senado é o cérebro do Congresso.

Além disso, a existência de duas Câmaras evita a hipertrofia do Poder Legislativo, mal tão grande quanto a hipertrofia do Poder Executivo.

Burdeau aprofundou esse aspecto da questão, nessa exposição admirável:

- a) le bicaméralisme est, dit-on, commandé par la structure même de toute activité intellectuelle qui unit les forces d'initiative et d'imagination aux puissances de la réflexion. Une chambre représentera l'impulsion, l'autre la raison, et ainsi le Parlement offrira une image plus exacte du pays en reflétant les deux tendances novatrice et conservatrice qui s'affrontent dans tous pays;
- b) la dualité des assemblées est, en outre, un frein utile au despotisme de la chambre unique car la division modère les enthousiasmes et donne plus de stabilité à l'état d'esprit parlementaire;
- c) elle assure un meilleur travail législatif du fait qu'elle entraîne plusieurs examens des textes. Elle paralyse les réformes impulsives et ne laisse sortir de la matrice législative que les paraissent opportunes à deux assemblées animées d'un esprit différent, e qui est une garantie en faveur de l'excellence de ces lois;
- d) enfin le bicamérisme passe pour être indispensable dans le régime parlementaire car l'existence de la seconde chambre permet d'amortir les conflits entre l'exécutif et le Parlement."

Falamos nos perigos da hipertrofia do Poder Legislativo e convém insistir nisto, pois tal fato significa um enorme perigo.

A Assembléia Revolucionária Francesa, soberana, é um exemplo a se ter sempre presente. Seus atos de terror foram sem conta.

Juan Gonzales Calderan tocou habilmente nesse aspecto da tese em debate:

"La cámara unica no es susceptible de ser contenida en sus excessos sino por si mesma, porque ella se conceptúa siempre como todopoderosa, y en verdad que nadie podrá refrenar-la. El sistema bicamarista, por el contrario, tiene la virtud de fiscalizar a cada cámara en su acción particular por la acción de la otra. Hay más seguridades positivas, hay más garantías permanentes de que la actividad legislativa del Congreso sea prudente y tranquila, de que sean interpretados por las dos, en su acción armónica, los múltiples intereses sociales, de que sean atendidos los deseos del pueblo, manifestados por órganos diversos, de que, en fin, se concilien convenientemente las dos tendencias extremas que existen en toda sociedad: la tendencia conservadora y la tendencia radical. Con el sistema bicamarista se consigue establecer un contragolpe adecuado para suavizar los choques de esas dos tendencias, porque ellas estarán reflejadas en cada una de las cámaras si se ha tenido la previsión de fijarles distinto carácter constitucional, organizándolas sobre diferentes principios de representación."

Há erros e omissões no sistema, mas poderemos afirmar, com Josaphat Marinho, que "não reside na existência dos dois órgãos a causa maior das falhas verificadas no trabalho legislativo. Não é na estrutura do Poder Legislativo, mas no seu funcionamento, que assentam as origens das deficiências apuradas".

Seja como fôr, vendo o problema na integralidade de seus aspectos, examinando-o, não apenas na forma, mas em substância, e buscando adaptar o sistema representativo às autênticas necessidades do povo, teremos de concordar com Duguit, quando ensina:

“Si l’ont veut que le parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu’il soit composé de deux chambres, d’ont l’une représentera plus particulièrement les individus (*la chambre des députés*) et dont l’autre (le sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l’art politique saura déterminer pour chaque pays.”

### AS RAZÕES DOS UNICAMERALISTAS

Não são poucos, porém, os defensores do unicameralismo. Publicistas eminentes, aqui e alhures, acham que o regime da Câmara única é um imperativo dos tempos modernos. Vão até mais além: afiançam que, em verdade, mesmo onde o Parlamento é bicameral, existe, na realidade, apenas uma Câmara. E chegam, no ardor com que defendem a causa, a dizer que o mundo caminha para o sistema unicameral, embora a realidade seja outra. Rosah Russomano, abordando a matéria, comenta:

“Há, entretanto, estudiosos do assunto que, partidários do unicameralismo, o consideram como uma realidade inegável, de vez que, afirmam, mesmo nos Estados que consagram o regime bicameral, existe apenas um bicameralismo de fachada. Uma Câmara vale sempre mais do que a outra. Absorve-lhe as atividades. Em última análise, prevalece sempre o sistema unicameral. Assim se pronuncia João Mangabeira, quando nota: “Observação e experiência nos revelam, em tôdas as Nações, a existência de uma só Câmara ou a predominância de uma delas. Em resumo — domínio ou predomínio de uma Câmara. Em síntese — unicameralismo ou tendência visível e dominante para êle.

Valho-me do argumento de Duguit, em defesa do sistema bicameral.

Alguma coisa de inelutável deve haver nessa tendência universalizada para o regime unicameral.” Esta visão do eminente constitucionalista brasileiro, no entanto, *data venia*, merece reparos. Sem nos atermos à parte da apreciação que se acha vinculada ao subjetivismo, pertinente ao maior ou menor predomínio de uma sobre a outra Câmara, procuremos verificar a parte propriamente objetiva do raciocínio citado e que se resume na afirmativa de que, na maioria das Nações, se verifica a existência de uma só Câmara.”

E, prosseguindo, a ilustre Autora enumera os países que, em maioria indiscutível, se inclinaram pelo sistema dualista, como, aliás, se comprova pelo exame a que procedemos na quase totalidade das Constituições dos países dos cinco continentes.



A verdade, proclamada por Afrânio de Carvalho, é que “o sistema bicameral tem por si, aqui como alhures, a sua longa subsistência”, ao passo que “o sistema unicameral tem sido um episódio passageiro, fugaz transeunte na vida dos povos, onde, geralmente, surge na onda de uma revolução para desaparecer em seguida” e, conquanto defendido por certos teóricos, “ainda não conseguiu implantar-se duradouramente em parte alguma”.

Os sistemas políticos não são criações artificiais. Nascem e se desenvolvem num espaço, num ambiente, num tempo, em circunstâncias determinadas. Têm conteúdo humano. Possuem uma dimensão histórica. A política pode ser definida como a institucionalização das realidades. Assim entendida, toda política autêntica é nacional. O que não retira à política a sua substância humana, pois a humanidade só é real através das diversas nacionalidades, só pelo regional o homem atinge o universal. Liberdade e bem comum não são coisas abstratas, mas coisas que valem em cada tempo e em cada espaço, para gentes diferenciadas e que se organizam em tipos próprios de vida. O que há de perene e imutável, o que transcende dos limites do tempo e transborda das fronteiras espaciais, é a liberdade como valor humano, é o bem comum como meta universal das aspirações do homem.

O que se sabe é que, em qualquer parte, ontem como hoje, ao se organizar politicamente, o povo quer participar do governo. Quer ser livre. Quer ser dono de si. E, isto, somente consegue mediante um processo representativo. Através das assembléias, onde se faz atuante nas pessoas de seus mandatários. Democracia é representação. E a maneira de o povo se representar, conquanto variando, tem, quase como tônica, o sistema bicameral.

Firmam-se os unicameralistas nos seguintes fatos:

- 1 — A vontade nacional é una e indivisível; e
- 2 — o trabalho legislativo, desdobrando-se por duas Casas, torna-se lento em demasia; o regime dualista provoca atritos entre as duas Casas legislativas.

Ora, uma análise séria, imparcial, objetiva e de profundidade, dos argumentos dos unicistas, prova o artificialismo e a fragilidade dos mesmos.

## QUE É VONTADE NACIONAL?

A vontade nacional é, em si, uma ficção. O povo se afirma politicamente através dos partidos. Cada partido é uma ideologia. Cada ideologia é uma vontade. A “vontade” socialista difere da vontade democrata, a “vontade” das “esquerdas” se distancia da das “direitas”; não se confundem “vontades” cristã e protestante, espiritualista e materialista, conservadora e progressista.

Num Parlamento democrata, onde estão representados vários partidos, cada um simbolizando uma ideologia, traduzindo, portanto, cada um, o pensamento de determinada parcela do eleitorado, todas essas “vontades” estão representadas. Qual delas é a nacional? Evidentemente que todas, em seu conjunto.

“Centro”, “direita”, “esquerda”, tudo isso que se agita e atua numa Assembléia, é povo, povo legítimo.

Ademais, existem os que não votam, existem as crianças, os analfabetos, os privados de seus direitos políticos, os que, assim, não têm sua “vontade” representada no Parlamento.

Vontade de bem-estar geral, de bem comum, de felicidade coletiva todos os partidos têm, mas os métodos apregoados para alcançar os objetivos visados divergem. Qual o partido certo? Qual expressa melhor a vontade nacional?

O Parlamento é o desembocadouro das diversas “vontades” de um povo.

Qual a *vontade brasileira*, em relação ao presidencialismo e ao parlamentarismo? No tocante às eleições indiretas ou diretas? Quanto ao regime unitário ou federativo? No que diz respeito à intervenção ou não do Estado? No que concerne ao ensino livre ou oficial? Sobre o direito de voto aos analfabetos?

Assembléias únicas, unânimes em seus pronunciamentos, só se explicam em regimes ditatoriais, de partidos únicos, onde a democracia é um mito e a representação uma farsa.

Não se pode, dêsse modo, subordinar o respeito à vontade nacional à existência de uma Câmara única. A Nação, para bem fazer valer-se, politicamente, não carece de submeter-se ao regime unicameral. Pelo contrário, um Parlamento de duas Câmaras se revela mais capacitado para captar as variações volitivas de um povo.

Tanto é assim, que, ao contrário do que afirmam certos publicistas, a tendência dualista predomina no mundo. Os Estados mais adiantados, e em maior número, optaram pelo regime bicameral.

## LENTIDÃO DOS TRABALHOS

Invalidado o argumento da unidade da vontade nacional, voltemos à segunda objeção: a da lentidão dos trabalhos legislativos, agravada, dizem, pela existência de duas Câmaras.

Além das outras razões apontadas, podemos indicar, para justificar a bica-meraldade, a necessidade de bem apurar-se a obra legislativa.

Não se pode e não se deve fazer leis apressadamente. Uma lei não é uma simples enumeração de artigos e parágrafos. Sendo norma obrigatória e universal, há de exprimir, realmente, uma necessidade social. Tem, por isto, de ser feita à base de pesquisas, estudos, meditação. E isto exige tempo.

No regime dual, sendo revisora uma das Câmaras, as leis têm melhores oportunidades de se firmar como obra útil às coletividades.

Às vezes, é certo, a demora é excessiva, mas o remédio para o mal não está na Câmara única: está num preceito constitucional e até num artigo de regimento. Em nosso País, vimos, os Atos Institucionais, neste setor, mostraram

o caminho a seguir. E há o recurso, hoje quase universalmente aceito, da delegação de poderes. Acentue-se, ademais, que nem sempre a chamada Câmara Alta é a culpada maior pela vagareza do processo legislativo. Como prova, citemos, no Brasil, o que sucedeu com certas leis importantes, como a Lei de Diretrizes e Bases, a Lei Orgânica da Previdência, a Lei de Reforma Bancária e o Código Tributário, que permaneceram durante anos na Câmara e foram votadas em curto espaço de tempo no Senado.

### ATRITOS ENTRE AS DUAS CÂMARAS

Falam, também, os "inimigos" do sistema bicameral, dos atritos entre as duas Casas, prejudiciais à obra legislativa.

Tais desentendimentos existem, são coisas normais numa democracia, pois refletem, dentro da unidade da instituição do Parlamento, a variedade de motivações e tendências dos partidos e dos representantes do povo. Não há nenhum mal, entretanto, nessas divergências, que não se verificam somente entre uma Câmara e outra, mas dentro de uma mesma Câmara, e não exclusivamente no Poder Legislativo, mas, igualmente, na esfera do Executivo, onde Ministros se põem em campos hostis, às vezes sobre matéria relevante, e, também, no seio do Judiciário, onde discordam turmas e juízes.

Dirão que a decisão final, no Executivo, é sempre do Presidente da República, como, no Judiciário, é do Supremo Tribunal. Também no Legislativo o que vale, no fim, é a decisão do Congresso, e não de uma das duas Casas.

No Brasil, não houve ainda, até hoje, a rigor, nenhum conflito insuperável entre as duas Casas do Parlamento. Sempre se encontrou um denominador comum para as opiniões divergentes.

O que há, em verdade, são divergências doutrinárias, não apenas entre senadores e deputados, mas, também, entre os senadores, somente, ou somente entre os deputados.

Paulo de Lacerda feriu magistralmente êsses diversos aspectos da controvertida tese:

"O sistema dicotômico de organização do Poder Legislativo está geralmente introduzido nas Constituições não como obra arbitrária da vontade dos seus elaboradores, mas como resultado dos costumes políticos gerados longamente pelas necessidades sociais de liberdade e governo. Ele não existiu propriamente na antiguidade; porém, já na idade moderna, começou a impor-se na Europa, como se verificou na Inglaterra com as Câmaras dos Lordes e dos Comuns, e na França com as dos Pares e dos Estados Gerais.

A doutrina, que sustenta o tema unitário de formação do Poder Legislativo, fundamenta-se no asserto da unidade da vontade nacional, incompatível com a pluralidade de assembléias que a representem, nas complicações e demoras trazidas pelo sistema dual, e nos perigos de

conflito entre as Câmaras, prejudicando a serenidade dos trabalhos legislativos e mesmo a paz pública.

Mas nenhum desses motivos é verdadeiramente exato, nem procedente.

A unidade da vontade nacional mui raramente se verifica em qualquer sentido. No jôgo político há partidos permanentes ou ocasionais, com os seus programas vários, ou imbuídos de idéias e fins todo especiais e freqüentemente menos nobres, mas sempre diferentes; prevalecem maiorias locais e momentâneas nas eleições. O conjunto, que a reunião dos eleitos deve regularmente representar, é uno efetivamente quanto à organização, porém, plúrimo na vontade que o forma, agita e faz viver. E esta pluradidade é tão inerente à natureza das assembléias políticas que, ainda quando aparentemente se não vê e nem se mostra, existe latente, prestes a manifestar-se logo ao se afastar a causa, sempre estranha, que a mantém artificialmente. A vontade nacional é, de ordinário, plúrima e instável; tal deve ser a sua representação perfeita.

As assembléias unânimes são sintomáticas das crises profundas do liberalismo, causadas pela opressão pública, pela corrupção do moral político; significam transe dolorosos em que a Nação deixa de viver naturalmente, segundo as leis do processo social que são movimentos de integração e desintegração constante; demonstram os eclipses das manifestações da consciência nacional, vítima dos colapsos indispensáveis à germinação e manutenção de tôdas as tiranias e abastardamentos. Não se argumente, por conseguinte, com essa unanimidade que, nos organismos políticos sãos e fortes, é apenas, e deve ser, harmonia e, pois, pluralidade. O uno absoluto, admitido por absurdo, não vive, não se move nem agita, não progride; aquilo que, na ordem natural das coisas e social da humanidade, faz a vida, o movimento, o progresso, é a incessante unidade na variedade e, portanto, o plurismo coordenado, a pluralidade orgânica. E é claro que esta pluralidade, assim como existe para o efeito de formar aglomerações momentâneas ou permanentes no seio de uma só assembléia, pode perfeitamente existir para reparti-la em Câmaras autônomas entre si, coordenadas por disciplina que as conjugue, e totalizadas num organismo vasto, constituídas delas próprias e que represente a vontade política, em si forçosamente vária e variável, da Nação.

E, de resto, a harmonia política assim o exige, sopitando, por meio de uma Câmara menos sujeita às agitações, de caráter transitório, da vontade nacional, quer dizer, da opinião pública, os impulsos da outra a elas mais adstritos pela renovação freqüente dos seus membros.

Faz-se com maior perfeição o equilíbrio orgânico do Poder Legislativo, atenta a sua própria natureza e economia.

Assim, na verdade, a demora nas deliberações, com ser um fato no sistema dual, é não obstante um fato propositadamente procurado; porque salutar à marcha e desenvolvimento dos públicos negócios e condicentes com as leis biológicas de qualquer organismo natural ou

social. A própria harmonia do universo repousa em duas fôrças que se contrapõem, a de atração e a de repulsão, a concêntrica e a excêntrica.

Todavia, a morosidade que o sistema plúrimo acarreta é excessivamente exagerada. Os assuntos graves e que não tenham caráter de urgência especial inerente a eles próprios, como em geral a elaboração das leis, são deveras, e cumpre que realmente sejam, retardados para que se corrijam os impulsos irrefletidos, os gestos impensados, se ponderem calmamente os interesses em causa, se discutam com atenção as regras a prescrever no intuito do bem comum. É de proveito, portanto, que participem no debate a Câmara mais sujeita e a menos submetida às agitações políticas, e que entre na feitura da obra o elemento tempo, como fator indispensável para a meditação madura sôbre matérias tantas e tantas vêzes complicadas.

Entretanto, os assuntos menos graves, ou de caráter de grande urgência, se não obrigam a longos trâmites. É questão de disciplina a ser atendida no regimento interno, quando já o não tenha feito a própria Constituição política.

No mais, não se pode levar à conta do sistema dicômico as prolongadas estadias dos projetos nas pastas das comissões, abuso que ocorre em qualquer um dos sistemas.

Quanto ao perigo de conflitos e até de alteração da paz pública, não existe menor na assembléia representativa unitária. As discussões violentas, as obstruções de deliberação, os doestos, as agressões físicas pessoais, geralmente são muito mais freqüentes nas câmaras baixas das assembléias dicômicas, e certamente se manifestariam se a assembléia fôsse única, pela presença ali dos mesmos elementos de agitação desordenada."

Apesar dessas verdades, vê-se um pensador político do porte de Kelsen insistir no caráter antidemocrático do sistema bicameral. Assim, diz o eminente jurista:

"El sistema bicameral se comprende perfectamente en la monarquía constitucional. Los grupos privilegiados, próximos al monarca, son el contrapeso de la representación popular en el proceso legislativo. En la república democrática, el sistema bicameral anula prácticamente el principio democrático, pues éste se expresa en una de las cámaras, cuya actuación es contrapaisada por la otra, la "alta cámara" o "Senado", elegida con arreglo a un sistema diferente."

Entre nós, Machado Paupério, figura ilustre de nossas letras jurídicas, afina pelo mesmo tom do mestre vienense:

"Por tôda a parte, perde razão de ser o bicameralismo, que apenas se justifica quando uma das Câmaras é de feição aristocrática, como no caso da Câmara dos Lordes inglesa. O clima aristocrático, porém, já passou à História. Não se justifica, por isso, presentemente, quando se observa a ascensão generalizada das massas, a conservação de tais

Câmaras, constituídas, via de regra, de membros vitalícios ou eleitos por longo prazo.”

Os pronunciamentos de tão ilustres publicistas, dado o tom em que foram feitos, fazem-nos crer que, ao fulminarem o sistema dual, êles tiveram em mente, apenas, a velha Câmara dos Lordes ou suas assemelhadas, como a Câmara de Magnatas, da Hungria; ou a dos Pares, da França; ou a dos Senhores, da Prússia...

De outro modo, não haveria como confundir bicameralismo com aristocracismo, sabendo-se que Estados Unidos e França, entre dezenas de outras democracias, têm seus Parlamentos compostos de duas Câmaras, ao passo que em outros países de regimes não democráticos vige o sistema unicameral.

O fato irretorquível é que o bicameralismo continua a merecer as preferências dos povos e isso deve ter a sua explicação e a sua lógica.

Não se poderia admitir fôssem os constituintes das diversas nações instituir o sistema por mero capricho. Nem, tão pouco, para favorecer a aristocracia, coisa que se acabou. Para retardar a feitura das leis? Um argumento dêsse nem poderia ser considerado. Por tradição? Talvez, em parte; mas isto não invalida o regime bicameral, pois, como nota Afrânio Carvalho, “a tradição não se estabelece à toa: corresponde, quase sempre, a uma acomodação das instituições às realidades. Se essa tradição se mantém é porque as vantagens superam, ultrapassam, sobrelevam as desvantagens do sistema”.

O que houve e há, na base do sistema pluralista, é, exclusivamente, um imperativo político quase universal: “la dualité du parlement est un fait d'une généralité telle qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable”, afirma Duguit.

É o que pensa, também, Carlos Maximiliano, que, dissertando a respeito, declara:

“Se a totalidade dos países verdadeiramente cultos adotou o sistema de duas Câmaras, foi, de certo, porque a experiência demonstrou que êle corresponde a uma necessidade real.

As grandes assembléias, às vêzes mais do que os indivíduos isolados, são sujeitas ao contágio do entusiasmo e do ódio, ao domínio de fortes paixões; deixam-se arrastar pelo espírito de classe, tornam-se irritadiças, impacientes, precipitadas, impetuosas. Grandes condutores de homens avassalam a corporação, pelo seu talento, atilamento, eloquência ou audácia. Precipitam-se as votações, reduzem-se os debates, multiplicam-se as questões fechadas, passam os projetos quase sem emendas, pejados de incongruências, cheios de defeitos; raros ousam combater a medida bafejada pelo aplauso geral, e êsses poucos audazes são ouvidos com enfado e esmagados com estrondo. Espezinha-se o Regimento Interno, desprezam-se as conveniências públicas, viola-se a Constituição. Chega-se, enfim, ao delírio da onipotência, à tirania das multidões, à crueldade em requinte, como sucedeu na Convenção Francesa.

Havendo duas Câmaras, é possível que as paixões se não estendam de uma para outra; no próprio caso de serem generalizadas, a demora na votação de cada lei, que o sistema ocasiona, dará tempo a que serenem um pouco e cedam o passo à reflexão e ao respeito às opiniões alheias.

É dificilmente sustentável o predomínio de um *leader* sobre duas casas, do que resulta uma divergência proveitosa. A própria segurança de que um projeto será revisto por outra Câmara desanima os empreiteiros de votações alcançadas graças à intriga, à corrupção ou à surpresa."

E acrescenta:

"Em face do ramo popular do Congresso, que é forçado ao contato freqüente com o eleitorado, partilha das paixões e erros momentâneos do povo e timbra em refletir os desejos imediatos da multidão, é colocado o Senado, mais conservador, composto de membros menos numerosos, com idade superior a 35 anos e um mandato correspondente em duração a duas vezes o dos deputados, do que resulta a desnecessidade de cortejar muito as turbas volúveis e delirantes, imprevidentes e injustas."

## A BICAMERALIDADE E A COMPLEXIDADE DOS PROBLEMAS ATUAIS

Dizem outros unicameralistas que a complexidade dos problemas desta era supertécnica pesa, de modo decisivo, contra a existência de duas Câmaras.

Por quê? Conhecendo os argumentos que, na hipótese, são utilizados contra o regime bicameral, verificamos que êles serviriam, igualmente, se realmente válidos, para fulminar o regime unicameralista. São argumentos não contra uma Câmara, e, sim, contra o Congresso, mas não têm consistência.

Em primeiro lugar, considerando o aspecto técnico dos problemas atuais, pode-se perfeitamente aparelhar o Congresso, seja integrado por uma ou por duas Câmaras, de uma Assessoria Técnica capaz de assisti-lo no estudo de qualquer matéria, por mais especializada que seja.

Em segundo lugar, quando, por motivos de economia, tal não se faça, há o recurso, legítimo, normal e hoje generalizado, da delegação de poderes.

Afora isso, é oportuno recordar que a tecnocracia está condenada como filosofia de govêrno, o qual deve ser essencialmente político. Os técnicos são necessários, constituem um bem, quando colocados em seus devidos lugares. O "tecnicismo", no entanto, é reconhecidamente um mal.

## AS CÂMARAS ARISTOCRÁTICAS ACABARAM

Outros "inimigos" do bicameralismo jogam com um alegado porém inexistente caráter aristocrático da Câmara Alta. Influência, sem dúvida, do sistema

inglês, onde sobrevive a Câmara dos Lordes, ponto de partida para a criação das chamadas Câmaras Altas nos demais países. Todavia, é suficiente compulsar as Constituições dos numerosos Estados bicameralistas para se comprovar o cunho eminentemente democrático da segunda Câmara. Em algumas nações, exige-se mais do Senador, em experiência política e administrativa, em *status* social, em títulos, mas sempre são eles escolhidos, direta ou indiretamente, pelo povo.

Não há reacionarismo nem conservantismo no Senado, pelo menos como sentimentos característicos do órgão, e, se, em verdade, o Senado pode sujeitar-se à influência do poder econômico, disto não são isentas as Câmaras Baixas, nem o Poder Executivo, nem mesmo, infelizmente, o Judiciário.

Não têm, assim, razão, certos publicistas, apontados por C. Rodee — T. G. Andersen e C. Christal, quando afirmam que “um verdadeiro órgão representativo eleito pelo povo não deveria, numa democracia, ser sujeito a contrôles e delongas impostos pelo Senado, eleito ou designado em bases não democráticas”.

Dizer que só o voto direto legitima o processo representativo é complicar as coisas e atingir a própria democracia. Se, por exemplo, se considera o Senado americano, por ser composto de membros escolhidos pelas Assembléias Estaduais (isto é, pela eleição indireta), não democrático, então estaremos condenando o regime parlamentarista e acusando de não democrático o presidente da república nos países que adotam regime em que ele é escolhido pelo Congresso.

A conclusão é esta, não há fugir: tão antidemocrático é uma Assembléia Estadual, composta de representantes do povo, eleger senadores, quanto um Congresso, também integrado por delegados do povo, escolher um presidente da república.

Reciprocamente, se o segundo processo é democraticamente válido, o primeiro também há de ser.

É preciso não olvidar que o Presidente da República também é um mandatário do povo. Somente o povo o elege para uma missão diferente daquela para a qual elege deputados e senadores.

A verdade, como vimos na análise das Constituições, é que predomina amplamente no mundo o sistema de duas Câmaras. Em todos os tempos e em tôdas as partes. Entre os povos sub e superdesenvolvidos, em monarquias e repúblicas, em Estados federais ou unitários: “La división del Poder Legislativo en dos câmaras ha existido en casi todas partes del mundo civilizado: se ha conciliado con las instituciones monárquicas, con las aristocráticas, con las republicanas; armonizase con los principios que presiden la organización constitucional de un Estado soberano y con los Estados simplemente autónomos; y lo mismo se en Estado unitario que en un Estado federativo”, registra J. C. Calderón.



## BICAMERALISMO E FEDERALISMO

Já vimos que a uni ou bicameralidade não responde necessariamente a nenhuma ordem política específica. Pode existir em regime federal ou unitário, numa monarquia ou numa república, em países democratas ou socialistas.

Apreciando, porém, o panorama político-constitucional do mundo, conclui-se que há maior atração para o sistema dualista nos países de regime democrata e federalista.

Não se pode dizer que onde há federação são necessárias duas Câmaras, pois o Canadá desmentiria tal afirmação. Contudo, não estariam muito longe da verdade os que afirmassem que o bicameralismo está mais próximo do federalismo e o unicameralismo do unitarismo e, indo mais longe, que a bicameralidade tem maior afinidade com a democracia e a unicameralidade com o totalitarismo.

Em quase todos os Estados federais conhecidos há uma Câmara, para, ao lado da que representa o povo, representar os Estados federados.

“Aí — divulga Rosah Russomano — torna-se necessário (embora não seja uma exigência imprescindível ao Estado federal) que os Estados-membros, componentes da federação, tenham uma representação no órgão legislativo. Enquanto, assim, a Câmara Baixa representa o povo, a Alta representa as várias unidades federativas.

O bicameralismo, pois, aperfeiçoou-se e surgiu como fenômeno característico, exatamente, nos Estados que se organizaram mediante os moldes federativos.

Os Estados Unidos da América gizaram as grandes linhas do sistema, que se foram refletir na Suíça, na Áustria, com sua Constituição de 1920, na Constituição Alemã de 1919 e também na Rússia.

Assim, a Suíça, por meio de sua lei suprema de 1874, com as modificações sofridas até 1919, dividiu a Assembléia Federal em Conselho Nacional e Conselho dos Estados.

A Constituição da Áustria, de 1920, com as várias revisões e alterações que sofreu, acentuou que a função legislativa federal se exerce pelo Conselho Nacional e pelo Conselho Federal, que, em seu conjunto, têm a denominação de Assembléia Federal.

A Constituição Alemã de 1919, estabelecendo o regime bicameral, forneceu o exemplo que se projetou dentro da própria Alemanha, na época atual. Assim, a Lei Fundamental da República Federal Alemã, de 1949, estabeleceu o bicameralismo, fixando a existência da Dieta Federal e do Conselho Federal. E a Constituição da República Democrática Alemã, também de 1949, ao lado da Câmara popular, instituiu a Câmara dos “Länder”.

A Rússia, finalmente, como frisávamos acima, reconheceu e proclamou, em seu texto supremo, o regime bicameral, pois que, determinando que

o Poder Legislativo é exercido, exclusivamente, pelo Soviet Supremo da URSS, acentuou que este se compõe de duas Câmaras — o Soviet da União e o Soviet das Nacionalidades.”

Evidentemente, e fizemos de início a devida ressalva, não se concebia a existência, num Parlamento, de dois ramos absolutamente iguais: com a mesma composição, as mesmas origens, a mesma estrutura, a mesma organização, as mesmas funções, as mesmas finalidades. Um deles seria excessivo, é claro. Não há, porém, em nenhum país bicameralista, duas Casas Legislativas idênticas. Têm elas, em tôda parte, um campo comum de atuação: a atividade legislativa. Mas diferenciam-se não só na maneira como são constituídas, como pelas tarefas desempenhadas, algumas específicas. Nos Estados unitários, e no plano estritamente legislativo, o Senado exerce, em geral, uma função meramente revisora. Mesmo aí, parece inútil, mas não é. Vale como fator de equilíbrio na feitura das leis, como instrumento de aperfeiçoamento legislativo. Na esfera política, prevalece, normalmente, a Câmara Baixa.

Na Federação sobe em importância a Câmara Alta, pois crescem as suas responsabilidades políticas, uma vez que lhe incumbe o papel de verdadeira embaixada dos Estados autônomos.

O Senado protege, então, os Estados pequenos, equiparando-os, politicamente, aos grandes. Na Federação, pela existência da Câmara Alta, todos os Estados são iguais perante o Poder Central.

Defendendo os Estados pequenos e fracos, o Senado está defendendo parcelas ponderáveis do próprio povo, que se distribui pelas diversas unidades federativas.

Em qualquer país, e mais ainda nos subdesenvolvidos politicamente, os chefes de executivo tendem a favorecer os Estados mais fortes.

Pode a Câmara Alta, a seu turno, cometer abusos, em prejuízo da nação. Sendo iguais, em número, as representações de todos os Estados, poderão os representantes de um grupo de Estados pequenos fazer prevalecer seus interesses, em detrimento dos interesses dos Estados mais adiantados, interesses que são, às vezes, os próprios interesses nacionais. Nesta hipótese, no entanto, caberia à Câmara, representante do povo, proceder à devida correção.

O reconhecimento dêsse e outros males não basta para diminuir as vantagens do sistema pluralista, máxime nas federações, onde é difícil entender o Parlamento funcionando através de uma única Assembléia.

Robert Bowie e Friedrich, com a autoridade que possuem, tocaram o cerne da questão:

“La Cámara alta es de carácter más específicamente federal. En un Estado unitario sirve únicamente para un propósito limitado: el de cámara revisora, siendo sua tarea la de añadir mejoras a la legislación enviada por la Cámara baja, o suspender o demorar su adopción por un período limitado para evitar una acción precipitada. Pero el centro del Poder Legislativo en un estado unitario es generalmente la cámara baja, y la cámara alta no puede competir con ella en poder o influencia.

En la mayoría de los Estados federales, sin embargo, la cámara tradicionalmente ha desempeñado otro papel. En varias formas, se la ha designado para reflejar los intereses o puntos de vista de los Estados constituyentes, ya sean estas regiones o entidades políticas.

Esta influencia de la Federación sobre la estructura legislativa y sobre el ejercicio de sus poderes y de su funcionamiento, tiene por objeto dar a los Estados o a sus habitantes, un medio de protección contra las medidas federales improprias o perjudiciales. En algunos casos la acción federal puede prestarse a objeciones porque: (1) — se excede de la competencia conferida por la constitución; o (2) — perjudica a los habitantes de uno o más Estados; o (3) — favorece a uno o más Estados como entidades políticas. La cámara alta de creó como defensa contra estos peligros, especialmente en el caso de Estados pequeños y por lo tanto con representación limitada en la Cámara Baja.”

Não estamos com aquêles que consideram a bicameralidade nos regimes unitário uma excrescência. Vendo a Câmara Alta com as características a que nos vimos referindo, ela se apresenta como um órgão útil e justificável também nesses regimes. A França unitária, por exemplo, adotou o bicameralismo. O Brasil imperial, igualmente unitário, também.

Muitos são, todavia, os que consideram inconveniente a adoção do sistema bicameral nos países de regime unitário, mas são poucos os que desconhecem a sua necessidade no regime federal. Alcino Falcão pertence ao grupo dos que, negando legitimidade ao sistema em países unitários, explicou a sua adoção nas federações:

“Nos regimes unitários, a bicameralidade sofre críticas procedentes: ser a segunda Câmara um órgão inútil ou, então, ter ela a finalidade antidemocrática de retardar ou reagir contra a legislação proposta pela Câmara dita popular.

Mas a existência de governo federal, por si, implica (sob o aspecto do exercício da soberania) numa antítese à forma de democracia pura, obrigando a uma transigência de princípios, para ensejar a forma de governo federal dentro de um Estado democrático.

Dada essa particularidade do federalismo é que neste a existência de uma segunda Câmara encontra justificativa, para atender ao princípio que exige a participação dos Estados na legislação federal, o que dizem ser até vital, para que o federalismo, em sua atuação, possa prosperar.

Há até quem diga que não é na repartição das competências que reside o ponto essencial do federalismo, mas sim na existência de uma segunda Câmara, com atribuições importantes e próprias, o que se não teria percebido na famosa Constituição de Weimar, que acabou cedendo passo a um regime unitário.”

Esse ângulo nôvo, pelo qual o jurista patricio viu o problema, é interessante.

Realmente, unidades políticas diversificadas reclamam tratamento diferente. Não possuindo soberania, possuem, elas, autonomia. A federalização dos Estados, ou seja, a sua “nacionalização”, exige, em contrapêso, a estualização da obra legislativa. E é o Senado que vai a tôdas as áreas políticas do país.

Se os Estados, numa federação, sendo autônomos, sujeitam-se a um poder maior, perdem, efetivamente, em dimensão política, e essa perda, numa democracia, só pode ser compensada com o chamamento dos mesmos Estados para colaborar na obra comum a cargo da União.

É através dos seus delegados na Câmara Alta que os Estados atuam na Federação. O Senado representa a soma das vontades dêsses Estados: “Ce qui caractérise cet organe” — ensina Carre de Malberg —, “c’est, dit-on, qu’étant composé de représentants des Etats, il est dès lors destiné à fournir aux Etats le moyen de manifester leurs volontés particulières. Ainsi, au sein de cette assemblée, les décisions prises à la majorité seraient la résultante de volontés particulières des Etats, telles que celles se ressortent des votes de leurs représentants respectifs: mais cette résultante de leurs volontés respectives vaut, d’après le statut fédéral, comme volonté de l’Etat fédéral.”

As vontades dos Estados formam a vontade do Estado.

Assim encaradas as coisas, a Câmara Alta é algo inerente ao próprio regime federativo.

Os Estados, numa federação, ao mesmo tempo que diferentes, autônomos, com fisionomia própria e área jurisdicional definida, constituem, em seu conjunto, um organismo superior, que os integra e os supera.

Para que o sistema federalista funcione, faz-se mister, por conseguinte, que a estrutura política em que se inscreve possua condições que possibilitem, aos Estados-membros, o exercício de suas funções específicas, sem prejuízo das funções que desempenha o Estado federal que os representa.

O equilíbrio político na Federação, o perfeito ajuste dos Estados-membros numa ordem geral e comum de existência, é alcançado, em grande parte, pela chamada Câmara Alta, que, em tal tipo de organização estatal, impõe-se, sobretudo, como instrumento de consolidação nacional.

Esmein assim expôs êsse aspecto da tese:

“Un second intérêt, tout différent, a été également satisfait par l’institution d’une second chambre. Il s’agit ici des républiques fédératives. Elles contiennent, nous le savons, deux éléments fondamentaux: à certains égards elles forment un Etat unique, comprenant la nation entière; d’une autre côté, elles se composent d’une série d’Etats particuliers, dont chacun garde, en principe, sa souveraineté intérieure. Il est nécessaire, pour que cet équilibre quelque peu instable se maintienne, que ces deux éléments aient chacun leur représentation et leur organe propre dans le gouvernement fédéral. De là deux Chambres électives: l’une, élue proportionnellement à la population, représente la nation considérée comme un corps unique et

homogène; l'autre, élue par la législature ou par la population des divers Etats individuellement considérés, représentent ceux-ci ou plutôt représente encore la nation, mais décomposée en Etats particuliers.

Aussi cette seconde Chambre est-elle établie sur le principe de l'égalité des Etats: quelle que soit leur importance respective, chacun y élit un nombre égal de représentants."

## TODOS QUEREM DUAS CÂMARAS

Os Estados modernos preferiram, pois, o sistema bicameral, o qual prevalece, como vimos, entre a maioria dos povos, especialmente os que se organizaram democraticamente.

As teses em favor do regime unicameral foram superadas, não tendo mais, hoje, senão um valor histórico.

No Brasil, o Instituto de Direito Público e Ciência Política promoveu, há tempos, importante simpósio, do qual participaram alguns políticos, professores e juristas de renome.

Nesse certame, entre outros assuntos, foi debatido o tema em causa. Vistoriou-se a corrente dualista, em que se enfileiraram, entre outros, Nereu Ramos, Barbosa Lima Sobrinho, Nestor Duarte, Caio Tácito, Orlando Carvalho e Nestor Nassera. Entre os vencidos, que não apresentaram nenhum argumento novo em favor do unicameralismo, estavam os ilustres João Mangabeira, José Augusto, Carlos Medeiros, Vitor Nunes Leal e Hermes Lima.

Apreciando as discussões sobre a matéria, o crítico há de, muita vez, observar que, mesmo os partidários do unicameralismo nem sempre parecem muito convictos do valor da sua tese, tanto que geralmente admitem a existência de um outro órgão que, de algum modo, substitua a segunda Câmara, cuja extinção advogam.

Assim é que uns defendem a transformação do Senado; outros pleiteiam uma pequena Câmara, eleita pela própria Câmara Baixa; outros sonham com um órgão de natureza técnica; outros advogam um tipo de comissão especial que se conduziria como verdadeira segunda Câmara.

Themístocles Cavalcanti, por exemplo, para quem o regime bicameral já teve a sua época, mas cujo "desaparecimento impõe-se exatamente porque as razões que determinaram a sua criação já não existem mais", acha "sedutora" a idéia defendida por Lee Smith, "propondo a constituição de duas Câmaras, sendo uma eleita pela outra. A segunda, de caráter técnico, exercendo, de fato, o Poder Legislativo, sofrendo, no entanto, a revisão e o controle da primeira".

João Mangabeira, que afirmava terem perdido "sua força histórica", "seu conteúdo de vida", "todas as razões que justificavam as duas Câmaras", admitia, certo da derrota de sua tese, um Senado modificado, que, "órgão revisor dos projetos da Câmara", ganharia, ainda, "outros deveres e outros direitos que eles não têm".

Vê-se, assim, que um órgão cuja eliminação se pede, por inútil, poderia persistir, até com novos direitos e deveres...

Carlos Medeiros, outro unicameralista emérito, acha que, abolido o Senado, “os interesses da Federação poderiam ser resguardados na própria Câmara única, através de uma comissão especial e permanente, cujos deputados seriam indicados, não pela Câmara Geral, e sim pelas Assembléias Estaduais. Indicadas por essas Assembléias Legislativas, a Comissão se comporia, e opinaria sôbre todos os interesses da Federação, especialmente no tocante às questões de limites entre Estados, às partilhas tributárias, e outras, semelhantes”.

Evidencia-se aí, portanto, uma verdadeira Câmara, nessa Comissão Especial e permanente, composta, como o Senado americano, de membros escolhidos pelas Assembléias estaduais.

Mas votaria, essa Comissão? Como? Prevaleceriam seus pareceres? Vingando os seus pontos de vista, os interesses da Federação estariam resguardados, mas, nesta hipótese, a Comissão Especial seria uma poderosa segunda Câmara...

Por outro lado, sabe-se que alguns teóricos do direito público defendem a criação de um Parlamento Econômico, “fruto — lembra Rosah Russomano — dos interesses e da influência crescente das mesas trabalhistas, pois que este Parlamento encararia o segundo ramo, em face da Câmara Baixa, de origem estritamente política”.

Já outros preferem um outro tipo de organização, simples variação desse Parlamento Econômico, em que uma Câmara representaria o trabalho, a outra, o capital. Dêles nos dá notícia Esmein:

“Enfin, dans les pays neufs et très démocratiques, ou les questions économiques tendent à prévaloir sur les problèmes proprement politiques, l'institution des deux Chambres pourrait trouver une utilité nouvelle, que les auteurs et leurs Constitutions n'avaient ni voulue ni prévue, mais qu'a dégagée l'évolution sociale. Voici, en effet, comment le professeur Jenks justifie l'existence des deux Chambres dans le gouvernement de Victoria (Australie): il voit, dans l'une, la représentation du travail, et, dans l'autre, celle du capital.”

Outros, ainda, como recorda Machado Paupério, pretenderam uma segunda Câmara de tipo classista, transformando o Senado em “Conselho Federal” ou “Câmara de Delegados das Profissões”.

A Constituinte de 1934, de feição classista, não eliminou o Senado: este órgão, ao contrário, ultrapassou as raias do Poder Legislativo, situando-se como poder coordenador incontestável.

E no próprio “Estado Nacional” continuou (em teoria) o sistema bicameral: a Carta de 1937 apenas transformou o Senado em Conselho Federal, composto de membros eleitos pelas Assembléias Estaduais e nomeados pelo Presidente da República.

## CONCLUSÃO

Verifica-se do exposto que, no mundo e no Brasil, como que se firmou uma consciência bicameralista.

Varando o tempo e se consolidando no espaço, o sistema dualista enraizou-se na história política dos povos e passou a constituir uma peça quase constante na estrutura do edifício democrático.

Com maiores virtudes do que vícios; negado por muitos, mas aceito pela maioria; apresentando diferenças através do tempo e nuances próprias, neste ou naquele país, o regime convenceu, afinal, e a preocupação dos legisladores, hoje, não é extingui-lo, mas aperfeiçoá-lo.

Há, evidentemente, um longo caminho a percorrer, nessa obra de apuração das instituições democráticas, e não se pode esperar que a evolução político-cultural dos povos se processe tranqüilamente, sem abalos, fraturas, desencantos.

Pelo contrário, criações humanas, as instituições políticas hão de, em qualquer lugar e em qualquer tempo, sofrer os impactos decorrentes da falibilidade dos homens.

Mas é na natureza do próprio homem — ser imperfeito em busca perene de perfeição — que devemos confiar, na procura de uma ordem política geral de existência que facilite, em todos os homens, o pleno desabrochar de suas virtualidades.

Essa ânsia de uma civilização plena só poderá, é claro, encontrar resposta em uma ordem política formada na igualdade, na liberdade e na justiça. Em síntese: na democracia.

Só num mundo democrático os homens, iguais em natureza, serão iguais em direitos, em deveres, em oportunidades.

Só nêle, onde o respeito à pessoa humana é princípio fundamental, se poderá implantar a justiça, pois só nêle o homem pode ser realmente livre.

Esse mundo não poderá ser alcançado senão à custa de muita lágrima, suor e sangue, pois, como bem adverte J. W. Lapierre, "la Démocratie n'est jamais une solution de facilité".

Por etapas, por ensaios, por tentativas, experiências e correções, avanços e recuos, os povos irão, aos poucos, apurando as formas democráticas de existência.

Entre as reais conquistas, senão definitivas, pelo menos válidas até o momento, e que convencem, como instrumento de aperfeiçoamento democrático, para melhor ordenação política da vida dos povos, está o regime bicameral.

Os argumentos usados contra o bicameralismo são facilmente contraditáveis. A realidade é a sobrevivência, a persistência do sistema nos Estados modernos, principalmente nos Estados democráticos.

## OBRAS CONSULTADAS

- 1 — *Les Constitutions Européennes* — B. Mirkine Guetzévitch — Presses Universitaires de France — Paris — 1951.
- 2 — *Codice Costituzionale Della Repubblica Italiana* — Edizione Speciale — Milano — A. Gierffré Editore — 1959 — (Giuseppe Guarino e Leopoldo Elia).
- 3 — *Constitution de la Finlande* — Helsinki — 1957 — Valtionenvoston Kirja paino.
- 4 — *Constitution de la République Socialiste de Roumanie* — 1965 — Editorial Meridiane — Bucarest.
- 5 — *Constitución de La República Socialista Checoslovaca* — ORBIS — Praga — 1964.
- 6 — *Constitution de la République Populaire de Pologne* — Avec introduction du professor Andrzej Burda — Editions Polonia — Varsovie — 1964.
- 7 — *Constitution de La République Populaire de Bulgarie* — Trad. Stantcho Djoumaliev — Editions en langues étrangères — Sofia — 1964.
- 8 — *Constitución de La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* — Editorial Progreso — Moscú — 1965.
- 9 — *Constitution de la République Socialiste Federative de Iougoslave* — Secretariat a l'Information Press le Conseil Executif Fédéral — Beograd — 1963.
- 10 — *Constituição Política da República Portuguesa* — Imprensa Nacional de Lisboa — 1962.
- 11 — *Constitution de la République Populaire Hongroise* — Revue Hongroise — Budapest — 1959 — Introduction et postface pour Gábor Béer.
- 12 — *The Constitution of the Kingdom of Denmark Act* — 5th. June, 1953, and *The Sucession to the throne Act* — 20th March 1953 — Printed by J. H. Schultz. Ltda — Copenhagen, Denmark.
- 13 — *Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha* — deliberada pelo Conselho Parlamentar em 8-5-949.
- 14 — *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse* (du 29 mai 1874 avec les modifications intervenues jusqu'au 1er Janvier 1960) — Publiée Par la Chancellerie Fédérale.
- 15 — *La Constitution Norvégienne* — Edité par Tonnes Andenaes — Universitets — forlaget — 1963.
- 16 — *Organization Politique Administrative et Sociale de La France* — *Organizations Internationales* — Sélection de notices publicés dans les cahiers français — La Documentation Française.
- 17 — *La Constitution Belge* — Bruxelles — Etablissements Emile Bruyant — 1961.
- 18 — *La Revision de la Constitution belge et l'adaptacion des institutions aux réalités contemporaines* — Robert Senelle.
- 19 — *Instituto Sueco* — *La Constitution Sueca* — Por Gunnar Heckscher — vers. esp. de Ernesto Ramirez Torres — 1963.
- 20 — *Constitution of the Kingdom of the Netherlands* — 1956.
- 21 — *Constitution of the Tunnistan Republic* — OFFSET PRINTING WORKS — Secrétariat d'Etat à l'Information.
- 22 — *Republique du Niger* — *Constitution* — Edité par la Direction du Journal Officiel — Niamey — 1961.
- 23 — *La Constitution de La République du Congo* — Imprimerie Officielle — 1961.
- 24 — *Les Constitutions du Proche et du Moyen Orient* — J. E. Godchot — Sirey — Paris — 1957.
- 25 — *The Constitution of the Somali Republic* — Scriola Tipgrafia Missione Cattolica — 1960.
- 26 — *The Constitution of the Republic of Ghana* — Printed and Published by the government Printer — Accra.
- 27 — *Constitution de la République du Sénégal* — 1963 — Edité Par le Ministère de l'Information et des Télécommunications de La République du Sénégal.
- 28 — *The Commonwealth of Austrália* — *The Constitution* — A. G. Arthur, Commonwealth Printer, Canberra.
- 29 — *The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan* (As modified up to the 28th — february — 1965) — Published by the manager of publications, Karachi — 1965.
- 30 — *The Constitution of India* (As modified up to the 1st may, 1965) — Published by the manager of Publications, Delhi, 1965).
- 31 — *Government of Ceylon* — *Legislative Enactments* — Ceylon — (Constitution) Order in Council, 1946, Reprinted from vol. XI of the revised Edition of the Legislative Enactments of Ceylon — 1960.
- 32 — *The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia* — *Kedutaan Besar* — *Republik Indonesia* — Rio de Janeiro.
- 33 — *The Constitution of Japan* (november 3, 1946) — EHS vol. 1AA — 1948 — Fukio Nakane.
- 34 — *The Government of the Republic of China and its functions* — China Publishing Company — PO Box 337 — Taipei, Taiwan — China.



- 35 — *The Constitution of the Republic of Korea* — The Office of Legislation — 1964.
- 36 — *The Provisional Constitution of the Syrian Arab Republic* — Published by Ministry of Information.
- 37 — *La Constitution du Royaume du Laos* — 11 Mai 1947 — (Texte révisé et adopté par le Congrès National en sa séance du 29 septembre — 1956).
- 38 — *The Iranian Constitution with Amendments* — in *Iran Basic Facts* Ministry of Foreign Affairs n.º 2.
- 39 — *Digesto Constitucional Americano* — Antônio Zamora — Buenos Aires Editorial Claridad — 1958.
- 40 — *Constitución de la República del Panamá* — Edición publicada por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá — Panamá — 1956.
- 41 — *Constitución Política de Colombia* — Acordada con la Reforma Plebiscitaria y con los Actos Legislativos 1, 2, 3 y 4 de 1959 — Imprenta Nacional — Bogotá — 1960.
- 42 — *A Consolidation of The British North America Acts* — 1867 to 1952 — Prepared by Elmer A. Driedger Ottawa, 1961.
- 43 — *A Constituição viva dos Estados Unidos* — Saul K. Padover — Trad. de A. Della Nina — IBRASA — São Paulo — 1964.
- 44 — *Emendas Constitucionais n.º 1 a 19 — Ato Institucional n.º 1 a 3* — Brasília — 1966 — Serviço Gráfico do Senado Federal.
- 45 — *O Poder Legislativo na República* — Rosah Russomano Mendonça Lima — Liv. Freitas Bastos — Rio, 1960.
- 46 — *Introdução à Ciência Política* — C. Rodée — G. T. Anderson — C. Christal — Tomo I — Trad. de Maria da Glória Nina Ferreira — Livraria Editora Agir — Rio — 1959.
- 47 — *Curso de Derecho Constitucional* — Juan A. Conzales Calderon — Buenos Aires — Editorial Guillermo Kraft Ltda. — 1943.
- 48 — *O Congresso* — Luciano Mesquita — Dep. de Imprensa Nacional — Rio — 1959.
- 49 — C.C. Field — *Teoria Política* — Lahar Editores — Trad. de Giassone Rebuá — Rio — 1.959.
- 50 — Pinto Ferreira — *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno* — Tomo I — José Kripino — Rio 1951.
- 51 — Oskar George Fischback — *Derecho político general y constitucional comparado* — Trad. esp. de W. Roces e Luiz Legaz — Editorial Labor S. A. — Barcelona — Buenos Aires — 1934.
- 52 — *Manuel de Droit Constitutionnel* — G. Burdeau — Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence — 1947 — Paris.
- 53 — "Reforma do Congresso Nacional" — Josaphat Marinho — *Revista de Informação Legislativa* — Ano II — n.º 7 — Brasília.
- 54 — *Traité de Droit Constitutionnel* — León Duguit — Ancienne Librairie Fontemoling et Cia. Editeurs — Paris, 1923.
- 55 — "In" *Rev. de Direito Administrativo* — Afrânio de Carvalho — Fundação Getúlio Vargas — Vol. 56 — Rio, 1958.
- 56 — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* — Vol. II — Paulo M. de Lacerda — Liv. Azevedo Editora — Rio — 1929.
- 57 — *Teoria General del Estado* — Hans Kelsen — Trad. direta do alemão por Luiz Legaz — Lacamba — Editorial Labor SA. — Barcelona — Madrid — Buenos Aires — 1934.
- 58 — *Teoria Geral do Estado* — A. Machado Paupério — Comp. Ed. Forense — Rio — 1958.
- 59 — *Comentários à Constituição Brasileira* — Carlos Maximiliano — Vol. II — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1954.
- 60 — *Estudios Sobre Federalismo* — Robert R. Bowie y Carl. J. Friedrich — Editorial Bibliográfica Argentina — Buenos Aires — Trad. de Susana Barrancos — Buenos Aires.
- 61 — *Novas Instituições do Direito Público Brasileiro* — Alcino Pinto Falcão — Editor Borsoi — Rio — 1961.
- 62 — *Contribution a la Théorie Générale de L'Etat* — R. Carre de Malberg — Tomo I — Centre National de la Recherche Scientifique — Librairie de La Société du Recueil Sirey — Paris — 1920.
- 63 — *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé* — A. Esmein — Librairie de la Société du Recueil — G. B. Sirey et du Journal du Palais — Paris — 1909.
- 64 — *A Constituição Federal Comentada* — Themistocles Cavalcanti — Vo. II — José Krofino Editor — Rio — 1952.
- 65 — *Le Pouvoir Politique* — J. W. Lapierre — Presses Universitaires de France — Paris — 1953.
- 66 — *The Turkish Constitution* — Date of adaptation — 27-5-961 — Printed in Turkey — Basnur Matabassi — Ankara.
- 67 — *Cuba and the Rule of Law* — International Commission of Jurists Geneva — 1962.
- 68 — *Republic of South Africa Constitution Act* — Printed for the Government Printer, Pretoria, by Cape & Transvaal Printers Limited, Cape Tawn.

# Desemprego

Problema sócio-econômico. Origens, repercussões e formas. Sistemas de prevenção e combate. O desemprego no âmbito da Segurança Social. Posição histórica do problema em vários países. O desemprego no Brasil.

*Aiman Guerra Nogueira da Gama*  
Assessor Legislativo do Senado Federal

## I PROBLEMA SÓCIO-ECONÔMICO

sobre a Constituição").

1. Afirmou o Presidente ABRAHAM LINCOLN, em 1860, que a causa primária da grande prosperidade dos Estados Unidos não era, propriamente, a sua Constituição e, sim, alguma coisa que jaz por trás dela e que "se envolve mais intimamente em torno do coração humano. Essa alguma coisa é o princípio de "Liberdade para todos", o princípio que abre o **caminho** para todos, dá esperança a todos e, por conseguinte, **empreendimento** e **atividade** a todos" ("Fragmento

Nessas palavras do grande estadista norte-americano encontra-se o fundamento principal, a base, o alicerce da organização democrática do seu povo.

Esse mesmo pensamento, de profunda compreensão do fenômeno humano e social, aplica-se em relação a um outro princípio, tão importante e fundamental, ao qual se encontra intimamente ligado e entrosado: o da "igualdade entre todos" — indispensável numa verdadeira democracia. Igualdade de direitos e deveres, de

tratamento legal, de oportunidades de trabalho. Igualdade — cumpre proclamar — que se tornou no ideal consagrado em tôdas as Constituições dos povos livres, mas cuja obtenção ainda está muito longe de ser uma realidade.

Com apoio nesse princípio — que apresenta os mais variados aspectos, matizes e repercussões —, as massas trabalhadoras caminham pela estrada das reivindicações sociais, procurando uma “igualdade mínima”, que também “abre o **caminho** para todos, dá esperança a todos e, por conseguinte, **empreendimento e atividade** a todos”.

Infelizmente, o que ainda impera são as desigualdades, oriundas da própria natureza dos homens, que pensam, em primeiro lugar, em si e não na coletividade ou no interêsse geral da Nação.

2. O trabalho humano, que compreende não apenas o esforço físico, mas também o mental e o intelectual, constitui um dos principais fatores da produção.

Bem aplicado o princípio de “igual oportunidade de trabalho”, haveria maior capacidade de produção, aumento do poder aquisitivo, melhoria do mercado interno e, conseqüentemente, do nível de vida.

Os homens, no entanto, deixam de lado essas considerações. Dedicam-se ao aumento da produção visando, exclusivamente, à sua transformação em **poder pessoal**.

3. As grandes transformações ocorridas no mundo ocidental, do século XIX em diante, trouxeram imenso progresso à técnica da **produção**, que passou a ser maior e melhor em todos os setores. Continuou, porém, esquecida, sob seus vários aspectos, a técnica da **distribuição**, inclusive no que se refere à riqueza, que é, sem dúvida, o fator responsável pelas desigualdades existentes, pelo aparecimento dos maiores problemas sócio-econômicos que preocupam as sociedades modernas, entre os quais se arrola o do **desemprego**.

## II

### ORIGENS,

### REPERCUSSÕES

### E FORMAS

4. O desemprego, que existe desde os primórdios da civilização como forma individual, é contemporâneo como fenômeno coletivo. Inserindo-se e produzindo efeitos no campo sociológico e econômico, constitui séria preocupação para os governos de todos os países.

5. Não se pode afirmar que a causa primária do seu aparecimento seja a criação da máquina, que veio substituir a mão-de-obra. Múltiplas são, na verdade, as causas que o determinam: superprodução, leis mal aplicadas, distribuição defeituosa de mão-de-obra, falta de correlação entre a produção de determinados produtos e a possibilidade de absorção do mercado, absorção do consumo por grupos econômicos, semimonopolistas ou não etc.

6. As repercussões do desemprego são as mais amplas possíveis, uma vez que êle, entre outros fatores:

- a) desenvolve a amargura nos que não encontram meios de ganhar a sua própria subsistência e a de suas famílias;
- b) ocasiona a ociosidade, despertando instintos de rebelião e impelindo as classes trabalhadoras para as doutrinas ruins aos direitos fundamentais do homem, às liberdades públicas e à estabilidade social;
- c) colabora para o aumento dos fenômenos mórbidos e da criminalidade comum;
- d) consome os meios de subsistência de largos grupos da população, contribuindo para a diminuição dos salários dos que trabalham, com evidentes prejuízos para todos;
- e) constitui um fator de desmoralização ao deixar sem emprego indivíduos plenamente capacitados para o trabalho, física e mentalmente.

7. Assim, o mal-estar social que o desemprego provoca é suficiente para ocasionar problemas políticos de grande envergadura, de intensas repercussões negativas para a vida sócio-político-econômica do país em que êle aparece. Essas as razões que têm levado os governos a procurar os meios de preveni-lo e de combatê-lo, com vistas à sua solução, e, ainda, a amparar os trabalhadores por êle atingidos.

8. Essa preocupação é tão forte e constante que grande número de nações têm feito constar, **expressamente**, de suas Constituições, referência especial ao desemprego. Entre essas podem ser citadas as seguintes: República Federal da Alemanha (art. 74, § 12), República Árabe Unida (art. 20), Brasil (art. 157, XV), Bulgária (art. 75), Costa Rica (art. 72), Indonésia (art. 36), Iugoslávia (art. 36), Itália (art. 38), Polônia (art. 58), Suíça (art. 34, **ter**) e Principado de Mônaco (art. 26).

Refletindo, ainda, essa tendência, a Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.), em sua primeira reunião, realizada em Washington, em 1919, adotou a Convenção n.º 2, "relativa ao desemprego", dispondo sobre os meios a serem usados para a sua prevenção, os métodos para remediar as suas conseqüências e o levantamento de dados estatísticos e demais medidas necessárias ao seu combate. Tratou, também, da criação de um sistema de agências públicas não-retribuídas de colocação, sob o controle de uma autoridade central. Estabeleceu, quanto à nomeação de Comitês, onde deveriam figurar representantes dos empregados e dos empregadores, para serem consultados sobre o funcionamento das mencionadas agências. Dispôs, ainda, sobre a instituição de diversos sistemas de seguro para atender aos trabalhadores desempregados.

9. Para entender-se melhor o problema é necessário se faça um estudo mais completo e uma pesquisa comparativa das legislações.

10. Os estudiosos da matéria classificam e dividem o desemprego de várias formas, utilizando-se da terminologia mais diversa possível.

Do ponto de vista social e econômico, no entanto, pode-se dizer que ele se apresenta sob três maneiras distintas: desemprego em massa, desemprego friccional e desemprego estacional.

11. O fenômeno do desemprego em massa, que os economistas e sociólogos do mundo inteiro buscam meios de evitar e combater e que se abate sobre os países industrializados de tempos em tempos, mas cuja última aparição remonta, aproximadamente, a 1930, tem como causa imediata a redução da procura global e, conseqüentemente, o declínio de toda a estrutura econômica do país. É a forma mais grave de desemprego. O seu aparecimento deve ser combatido pelos governos, com a adoção de medidas que estimulem as despesas de capital e aumentem o poder aquisitivo dos consumidores. A ação governamental, nesse setor, pode assumir as mais diferentes formas, que compreendem, desde a diminuição da taxa de juros e a redução dos ônus fiscais, até o aumento das despesas públicas e a concessão de prestações por desemprego.

12. O **desemprego friccional, fracionário, setorial ou parcial** é originário do aperfeiçoamento das técnicas e dos métodos de produção, bem como das variações da demanda, ocasionadas por fatores diversos. Nesse caso, mais comum e, portanto, o mais visado e atendido pelas legislações, é aconselhável, entre outras medidas, que os trabalhadores desempregados mudem de ocupação, aprendendo, se possível, um outro ofício. Não havendo diminuição na demanda global, um novo emprego poderá ser rapidamente encontrado.

13. O **desemprego estacional**, terceiro tipo, é próprio de certos ramos de atividade econômica, como o comércio hoteleiro, a pesca e a agricultura. O emprego só existe, praticamente, nos períodos da estação, estando os trabalhadores habituados a procurar outra ocupação durante o ano.

14. Infelizmente, não se pode caracterizar o desemprego por qualquer estimativa estatística, sendo impossível, assim, prever-se a sua importância ou volume em relação ao futuro.

Os técnicos incumbidos do estudo da matéria em todo o mundo afirmam, entretanto, que, nos países de moeda estável, o desemprego mínimo irredutível pode ser calculado em 2% da mão-de-obra total. No momento em que ultrapassar uma taxa superior a 5% ele reclama a adoção de medidas apropriadas e rápidas.

### III

## SISTEMAS DE PREVENÇÃO E COMBATE

15. Além das providências governamentais já mencionadas, outras podem ser adotadas para combater o desemprego em suas várias modalidades, como as seguintes: **a)** a organização do mercado de trabalho de cada país, através da criação de serviços públicos de colocação, com um plano sistemático de emprego para os trabalhadores, embora tal fato não crie, de **per si**, o trabalho; **b)** a adoção de um plano de obras públicas, que pode ser atrasado ou adiantado de acôrdo com as atividades econômicas do país; **c)** antecipação de obras governamentais previstas para período posterior; **d)** o estímulo, por diversas formas, aos investimentos nas indústrias privadas; **e)** o aumento dos pedidos às indústrias, por parte do Governo; **f)** a redução das horas de trabalho, **em condições especiais** e para determinado tipo de desemprego; **g)** a instituição de medidas de assistência profissional e de readaptação do pessoal, com a colaboração das empresas, que podem facilitar a readmissão dos trabalhadores despedidos etc.

16. Os sistemas de **auxílio** aos desempregados, igualmente, são diversos, podendo ter o aspecto **assistencial**, prestado pelo Estado, ou o de **seguro**, obrigatório ou facultativo, possuindo, nesse caso, o caráter de um direito, uma vez que decorre de base contributiva.

17. Como se vê, trata-se de matéria de alta complexidade, cuja solução só pode ser obtida através da adoção da série de medidas acima, que devem ser postas em funcionamento **ao mesmo tempo**, uma suprimindo a outra.

Nada adiantaria a instituição de certas providências governamentais, visando à criação de empregos etc., se larga parte da população continuasse desempregada, sem qualquer amparo financeiro e, portanto, sem o poder aquisitivo necessário à sua manutenção. As repercussões econômico-sociais continuariam a ser as mesmas.

De nada serviria, igualmente, a concessão de quaisquer auxílios monetários se não fôssem criadas oportunidades de trabalho — tôda uma população passaria a depender, exclusivamente, do Estado, como um pêso morto, improdutivo. É evidente que tal situação não poderia perdurar por muito tempo.

18. Dessa forma, é indispensável que os governos, ao cuidarem do problema do desemprego, adotem tôdas as medidas indicadas **ao mesmo tempo, paralelamente**, pois só assim êle poderá ter solução satisfatória.

#### IV

### O DESEMPRÊGO NO ÂMBITO DA SEGURANÇA SOCIAL

seus planos gerais.

Evidentemente, a criação desse tipo de seguro-desemprego deverá ser precedida de cálculos atuariais, uma vez que, se não for atendido a tempo, em épocas de crise, poderá ultrapassar todos os limites previstos, com prejuízo para a totalidade dos contribuintes, beneficiários dos planos do seguro social normal. Não obstante, é indispensável a sua implantação.

O grande mestre PAUL DURAND, sobre esse aspecto, esclarece:

*“Les gouvernements, les syndicats ouvriers, les chefs d’entreprises ont, peu à peu, pris conscience de la nécessité de remédier au chômage. Une lutte aux aspects divers a été entreprise pour prévenir le chômage ou pour le faire disparaître s’il est survenu. Mais, à côté de cette politique de l’emploi, il a paru nécessaire d’assurer la subsistance des chômeurs: c’est ainsi que furent instituées l’assistance et surtout l’assurance chômage.”*

Além disso, afirma, ainda, esse autor:

*“L’assurance chômage ne se borne d’ailleurs pas à remplir une fonction sociale, en assurant l’existence des chômeurs. Elle a aussi une fonction économique. Elle prélève les fonds qui lui sont nécessaires lorsque le taux de l’occupation est élevé, et qu’il y a une tendance à l’inflation des prix. Elle augmente les revenus susceptibles d’être dépensés, et elle stimule la consommation pendant les périodes de crise. Elle régularise ainsi la vie économique, et renforce l’action d’une politique de lutte contre les crises.”*

*(“La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale”, pag. 213).*

**20.** Dois são os tipos de auxílio concedidos pelos sistemas de seguro-desemprego: **indenização por desemprego**, sob a forma de pagamentos periódicos, e **prestações em natureza** por parte do serviço de emprego, consistindo essas últimas em serviços de orientação, de colocação e, quando preciso, de reeducação profissional.

O primeiro tipo pode ser comparado ao seguro-doença e depende do preenchimento de certas condições e o segundo se assemelha às medidas adotadas pelos serviços de saúde ao combater as doenças: são aplicadas, gratuitamente, para todos.

21. O amparo a ser concedido aos desempregados, mediante prestações, no quadro dos sistemas de seguro ou de assistência social, revestiu-se de caráter esporádico e experimental até depois da Primeira Guerra Mundial, quando, então, foi estabelecido, no Reino Unido, um sistema nacional de seguro, com base no qual, durante os trinta anos seguintes, mais de vinte países industriais introduziram sistemas de seguro-desemprego.

Apesar da hesitação existente, implantaram-se os regimes do seguro-desemprego, e o tempo decorrido tem demonstrado a sua viabilidade, que é explicada, sem dúvida, pela maneira como o desemprego é distribuído entre um grande número de atividades econômicas e de indivíduos, todos cobertos pelo seguro.

22. Após o aparecimento, na maioria dos países, do seguro-desemprego e das medidas de assistência ao desempregado, não houve, no transcorrer dos últimos anos, grande aumento no número dos que o adotaram. Em 1949, por exemplo, essas providências estavam em vigor em vinte e dois países. O número permaneceu quase o mesmo até 1955. Poucas alterações ocorreram posteriormente, cumprindo notar a sua criação nos Países Baixos, na Iugoslávia e na Espanha.

A Alemanha, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, os Estados Unidos, a Espanha, a Grécia, a Irlanda, a Itália, a Iugoslávia, o Japão, a Noruega e outros adotam o seguro-obrigatório, enquanto que a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Suécia e a Suíça o mantêm em caráter **facultativo**.

## V

### POSIÇÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA EM VÁRIOS PAÍSES

23. Para que se compreenda melhor a matéria, torna-se necessário um pequeno estudo histórico-comparativo do que ocorreu em alguns países, tais como na Grã-Bretanha, na França, nos Estados Unidos, na Espanha e, finalmente, no Brasil.

#### GRÃ-BRETANHA

24. Desde os fins do século XVI foi aceito, na Grã-Bretanha, o princípio de que a assistência à pobreza, em suas várias formas, deveria ser de responsabilidade pública.

Esse princípio foi adotado, na Inglaterra e no País de Gales, pelo **Poor Law Act**, de 1601, já havendo a Escócia aprovado um Ato semelhante em 1579. Ficou estabelecido, pelo mesmo, que as paróquias e as pequenas unidades distritais de govêrno deveriam retirar da arrecadação das taxas locais o suficiente para atender aos doentes, necessitados e desabrigados.

O **Poor Law Act**, arrojado e avançado para o seu tempo, foi-se tornando, pouco a pouco, inadequado e de aplicação distorcida.



Para prevenir os abusos e limitar a sobrecarga em determinadas comunidades locais, o benefício passou a depender da existência comprovada do **estado de necessidade**.

Sobreveio, então, a mentalidade de que a pobreza alegada pelos que se utilizavam do **Poor Law Act** era oriunda de vagabundagem ou de ineficiência.

Por volta de 1900, o papel das forças econômicas, fora do controle individual, foi-se tornando mais claro e compreensível, daí advindo uma forte reação contra tal maneira de pensar, que impedia a muitos de procurar o auxílio e ofendia o amor-próprio dos que o aceitavam.

Embora com base ainda na existência do **estado de necessidade**, começaram a ser adotados, então, novos métodos de provisão pública, através de pequenas pensões monetárias, como, por exemplo, no caso da ajuda governamental aos velhos com mais de setenta anos de idade (**Old Age Pensions Act**, de 1908).

O primeiro texto legal a dispor sobre o seguro compulsório contra o desemprego (somente para os trabalhadores de certas indústrias) foi o **National Insurance Act**, de 1911. Entre outras medidas de caráter geral, esse Ato introduziu um novo sistema: o recebimento dos benefícios passou a ser considerado um direito do segurado, concedido em contrapartida ao pagamento de contribuições. Não era mais necessário, assim, a existência do **estado de necessidade**, indispensável no âmbito da **assistência social**.

Especificamente sobre o desemprego, foram promulgados, posteriormente, o **Unemployment Insurance Act**, de 1920, o **Unemployment Act**, de 1934, e o **Unemployment (Agriculture) Act**, de 1936.

Baseado no conhecido **Plano Beveridge**, cujas principais conclusões foram adotadas, entrou em vigor, em 1948, o **National Insurance and Industrial Injuries Act**, cobrindo, em caráter obrigatório, a totalidade da população contra os riscos sociais do desemprego, da doença, da maternidade, da velhice, da morte e da orfandade.

Deve-se salientar, ainda, que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a definir os requisitos básicos a serem preenchidos pelos desempregados para terem direito à prestação do seguro-desemprego, os quais, em síntese, são os seguintes:

- 1.º) o desemprego deve ser involuntário;
- 2.º) o interessado obterá, normalmente, os seus meios de subsistência como assalariado;
- 3.º) o pleiteante deve estar apto para o trabalho;
- 4.º) o desempregado deve aceitar um trabalho de tempo integral e
- 5.º) deve estar disposto a aceitar qualquer emprego conveniente, isto é, os que correspondam às suas qualificações profissionais e paguem salário não inferior ao que normalmente percebem os da sua profissão.

A orientação britânica, com pequenas alterações, foi usada pela maioria dos países, encontrando-se os seus termos principais na Convenção n.º 44, de 1934, sobre o desemprego, na Recomendação n.º 67, de 1944, a respeito dos meios de subsistência, e na Convenção n.º 102, de 1952, sobre a **norma mínima** da seguridade social.

### FRANÇA

25. Na França, até a metade do século passado, o desemprego era considerado como um entrave à ordem pública e os desempregados encarados como vagabundos, contra os quais deveriam ser adotadas medidas coercitivas, policiais. Essa mentalidade mudou com o Governo da Segunda República, que foi o primeiro a se esforçar para achar um remédio social e econômico para o que passou a ser considerado um mal econômico e social.

As experiências realizadas pelos órgãos oficiais, em 1848, podem ser inscritas entre as medidas de **assistência** aos desempregados. Outros métodos de ajuda foram ensaiados no fim do último século e no começo deste: o seguro facultativo, dirigido pelas caixas sindicais, mantidas pelas contribuições dos sócios e, caso necessário, pelas subvenções das coletividades públicas.

O sistema atual de auxílio aos desempregados teve o seu início quando foram criados, em 1914, os fundos nacionais de desemprego. Consta do Orçamento do Estado, anualmente, um crédito destinado à ajuda aos desempregados, sendo as caixas distribuidoras desse socorro geradas diretamente pelas coletividades públicas.

Caracteriza-se, atualmente, a proteção contra o desemprego na França, por uma ausência total de uniformidade.

Existem quatro tipos distintos de amparo ao trabalhador:

- 1.º) proteção no âmbito das empresas, organizada pelo direito do trabalho;
- 2.º) previdência individual voluntária, em cujo setor os legisladores tentaram, recentemente, dar novo vigor aos **seguros voluntários** contra o *desemprego através de subvenções às companhias que os realizam*;
- 3.º) no quadro da **ajuda social**, os atingidos pelo desemprego **completo** ou **parcial** podem beneficiar-se das prestações financiadas pelas comunidades e pelo Estado. O que distingue essa proteção é o fato de **não ser contributiva**. É uma prestação **assistencial** que, até recentemente, constituía a principal proteção coletiva contra o desemprego;
- 4.º) depois da convenção coletiva de 31 de dezembro de 1958, um regime especial de ajuda aos atingidos pelo desemprego completo, financiado pelas contribuições obrigatórias das empresas e dos assalariados ligados ao sistema, permite a complementação das prestações de desemprego. Essa ajuda complementar é rigorosamente distinta dos benefícios concedidos pelo regime geral da seguridade social.

## ESTADOS UNIDOS

26. A autoridade constitucional dos Estados Unidos para legislar no campo da Segurança Social é derivada das disposições contidas no Artigo I, Seção 8, da Constituição de 1787, que dá ao Congresso o poder de recolher impostos para prover à **defesa comum e ao bem-estar geral dos Estados Unidos e regular o comércio . . . entre os diversos estados.**

A eficiência do seguro-desemprego já estava demonstrada, no mundo inteiro, há mais de vinte e cinco anos, quando, nos Estados Unidos, resolveram adoptá-lo. Isso se deve, sem dúvida, às dificuldades oriundas do seu tipo especial de organização democrática, em que os Estados possuem uma autonomia legislativa muito ampla e a defendem de qualquer interferência do Governo Central, exceto nos casos expressamente admitidos pela Constituição.

Antes de 1935, os Estados estavam relutantes em criar o seguro-desemprego, reaceando que as taxas a serem impostas aos seus empregadores os colocassem em situação de desvantagem competitiva com os dos demais Estados em que tal modalidade de seguro não fôsse adoptada.

O **Federal Social Security Act**, de 1935, promulgado pelo Congresso com base no dispositivo constitucional citado, inaugurou um sistema federal-estadual de seguro-desemprego. Esse Ato, redigido com grande habilidade a fim de evitar quaisquer conflitos com as autonomias estaduais, conseguiu remover a principal alegação contra o seguro-desemprego: a representada pela competição interestadual. Ficou estabelecido (Títulos III e IX) que uma determinada percentagem de um imposto federal, incidente sobre as folhas de pagamento, cobrado aos empregadores que tivessem oito ou mais empregados (agora quatro), no comércio e na indústria, seria compensado se os mesmos pagassem as taxas do seguro-desemprego, regido pela legislação estadual. Os Estados que preenchessem as condições, por sua vez, passariam a receber subvenções federais equivalentes ao custo total da administração desse serviço, desde que respeitadas determinados padrões legais e administrativos.

A primeira lei criando o seguro-desemprego nos Estados Unidos foi promulgada pelo Estado de Wisconsin, em 1932. Os seus benefícios tornaram-se concretos em julho de 1936, ano em que o Estado emendou a lei, adaptando-a ao sistema federal-estadual.

A 30 de junho de 1937, esse sistema cobria a Nação, com leis específicas, aprovadas em todos os Estados e no Distrito de Colúmbia. O sistema de seguro-desemprego, nos planos estaduais e sob a orientação do Governo Federal, foi modificado em 1960 em vários sentidos: ampliou-se o regime a certos empregados quase federais, aumentou-se a parte da quota patronal, destinada ao Governo Federal, que é usada para resarcir os gastos administrativos, e incluiu-se o Estado Livre Associado de Porto Rico.

As flutuações na economia nacional, nos anos recentes, têm demonstrado o valor do programa do seguro-desemprego para a comunidade, agindo como um freio contra o impacto do desemprego e ajudando, com a importância monetária dos benefícios, a manter a procura de bens e serviços e a diminuir as probabilidades de maiores crises.

## ESPANHA

27. Entre os últimos países a introduzir o seguro-desemprego encontra-se a Espanha, que, de algum tempo para cá, tem efetuado notáveis progressos no campo da seguridade social.

A ação legislativa espanhola, nesse setor, iniciou-se no princípio do século com a Lei de 30 de janeiro de 1900, que fixou as indenizações para o risco do acidente do trabalho. Foi a primeira norma a dar lugar a um seguro, embora de natureza privada, de finalidade nitidamente social.

Em 1908, foi criado o **Instituto Nacional de Previsión** (Lei de 27 de fevereiro), abrindo as portas ao Seguro Social.

Diversas outras disposições legais foram implantadas, mas, até 1936, data do início do Movimento Nacional, somente três Seguros Sociais Obrigatórios existiam: a aposentadoria dos operários, o seguro-maternidade e o seguro de acidentes do trabalho, todos com campo de aplicação restrito.

Após o Movimento Nacional, a **Seguridade Social** sofreu grande transformação. Renovaram-se os seus princípios e procedimentos e a idéia passou a constar, com caráter constitucional, das **Leis Fundamentais da Nação**.

O seu conteúdo encontra-se, entre outros, nos seguintes textos:

- 1.º **Fôro de Trabalho**, de 9 de março de 1938 (Declaração X, itens 1 e 2);
- 2.º **Fôro dos Espanhóis**, de 17 de julho de 1945 (Art. 28); e
- 3.º **Lei de Princípios Fundamentais do Movimento Nacional**, de 17 de maio de 1958 (Princípio IX).

Especificamente regulando o seguro-desemprego, foi promulgada a Lei de 22 de julho de 1961, que implantou o **Seguro Nacional de Desemprego** (regulamentado pela Ordem de 14 de novembro de 1961).

Atualmente, encontra-se em vigor a **Lei de Bases da Seguridade Social**, de 28 de dezembro de 1963, que trata do problema do desemprego em sua **Base Duodécima**, reunindo grande parte da legislação anteriormente vigente e estabelecendo, de maneira ordenada, os seus princípios diretores. Define, ainda, os casos de desemprego total e parcial, e quais os tipos de prestações e auxílios a serem concedidos em um e outro caso.

## VI O DESEMPRÊGO NO BRASIL

28. Todos reconhecem que, no Brasil, tanto os Governos como os legisladores enfrentam no desemprego um problema sério, agravado pela nossa imensa extensão territorial, responsável pela grande diversidade existente entre os fatores sociais, econômicos e demográficos. Esse fato torna mais difícil a difícil ciência de legislar sobre a matéria, que encontra obstáculos relevantes no próprio curso do desenvolvimento econômico do país.

29. Dispõe a Constituição de 1946:

"Art. 157 — A legislação do trabalho e a de previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

XV — assistência aos desempregados;

XVI — previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte."

Perfeitamente distintas, portanto, no caso, a **assistência aos desempregados** — que é dever do Estado, concedida gratuitamente, dentro do âmbito da legislação trabalhista — da denominada **previdência** propriamente considerada e que é uma forma de seguro, de caráter contributivo e com destinação constitucional específica: maternidade, doença, velhice, invalidez e morte.

30. O **seguro-desemprego**, assim, **poderá** ser instituído dentro do quadro das outras providências que visem à **melhoria das condições dos trabalhadores**, conforme consta do **caput** do art. 157, e **poderá** também ser concedido com base somente na contribuição dos empregadores e da União ou, se assim entenderem os legisladores, na forma triplíce adotada para a previdência social.

Não há qualquer óbice constitucional a que essa nova modalidade de amparo aos trabalhadores tenha base contributiva diferente daquela estabelecida no item XVI para a previdência social, que se destina, exclusivamente, à maternidade, à doença, à velhice, à invalidez e à morte.

31. Aliás, dentro dessa mesma orientação, a Lei Orgânica da Previdência Social (n.º 3.807, de 1960) estabelece, em seu art. 167, que:

"Para atender a situações excepcionais, decorrentes de crise ou calamidade pública que ocasionem o desemprego em massa, poderá ser instituído o seguro-desemprego, custeado pela União e pelos empregadores."

Refere-se, exclusivamente, ao **desemprego em massa** e adota fórmula nova, qual seja, a da contribuição da União e dos empregadores para atender ao benefício.

Nada, entretanto, aconteceu que justificasse, até o presente momento, a implantação do seguro-desemprego para atender ao **desemprego em massa**, uma vez que, conforme foi visto, a sua última aparição ocorreu por volta de 1930.

**32.** Da mesma forma, o disposto no item XV do mencionado artigo constitucional, relativo à **assistência aos desempregados**, até agora não foi atendido ou regulamentado por qualquer texto legal.

**33.** O ramo mais difícil de **organizar e administrar** com eficácia da Segurança Social, que hoje compreende os ramos do **seguro** e da **assistência social**, é, sem dúvida, o que diz respeito aos desempregados.

Para que um sistema de seguro-desemprego possa realizar os seus fins é indispensável, conforme afirmam os entendidos na matéria, já exista um serviço de emprego bem organizado, possuindo, o pessoal encarregado da colocação, certa experiência. Paralelamente, se a grande massa de trabalhadores carecer de qualificação, o sistema será de pouca utilidade. É necessário, assim, para o seu perfeito funcionamento, que o país onde fôr aplicado tenha uma economia atualizada e possua um Serviço Nacional de Emprego, com agências de colocação em todo o seu território. Esse Serviço, além das atribuições específicas e normais de planejamento e estudo do problema, deve ter, ainda, as relativas à colocação, reeducação, readaptação e mobilidade dos trabalhadores pelas diversas regiões do país, bem como à preparação da mão-de-obra qualificada e à intensificação do preparo técnico das novas gerações.

**34.** Nesse setor, uma das preocupações constantes dos técnicos incumbidos de realizar estudos permanentes sobre o desemprego, bem como das organizações internacionais competentes, tem sido a de recomendar aos Governos que designem, para ocupar os postos do Serviço de Emprego, pessoal especializado na matéria, pois a prática tem demonstrado que, se assim não fizerem, o Serviço não terá qualquer eficácia.

**35.** Em 1948, a Organização Internacional do Trabalho adotou a Convenção n.º 88, relativa ao **serviço de emprego**. A simples leitura do texto dessa Convenção é suficiente para demonstrar a importância e a amplitude que deve ter um organismo dessa natureza, assim como as benéficas repercussões do seu trabalho para a Nação onde é criado. Em seu art. 9.º ficou estabelecido que o pessoal do serviço de emprego deve ser composto de agentes públicos organizados sob um estatuto que os faça independentes de toda mudança de Governo e de toda influência externa indevida, recrutados unicamente de acordo com as suas aptidões para as funções e que recebam formação técnica apropriada.

**36.** Tendo em vista as disposições constitucionais que regem a matéria, a necessidade de serem atendidas as constantes reclamações populares contra o desemprego, que estava aumentando no Brasil, embora sem o caráter estrutural, algumas medidas foram, gradualmente, sendo adotadas.

**37.** Pela Lei n.º 4.589, de 11 de dezembro de 1964, que extingue a Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.), a Comissão Técnica de Orientação Sindical (C.T.O.S.), e dá ou-

tras providências, foi criado o **Departamento Nacional de Emprego e Salário (D.N.E.S.)**, destinado a **estudar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego no país.**

**38.** Para a implantação e movimentação desse órgão, além de outros fundos e recursos, foi criada a conta **Emprego e Salário**, passando a fazer parte da mesma os 20% do Imposto Sindical, anteriormente destinados ao **Fundo Social Sindical.**

Antes, entretanto, que esse novo órgão pudesse funcionar, entrosado com as Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social nos Estados, e devido, ainda, ao grande clamor público contra o desemprego existente no país, o Poder Executivo encaminhou à apreciação do Congresso Nacional, nos termos do art. 4.º, **caput**, do Ato Institucional, de 1964, projeto de lei alterando a matéria, o qual, aprovado, transformou-se na Lei n.º 4.923, de 23 de dezembro de 1965.

**39.** Entre outras providências, a nova lei:

- I** — institui, em caráter permanente, no Ministério do Trabalho e Previdência Social, o registro das admissões e dispensas dos empregados nas empresas abrangidas pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho.
- II** — dá permissão às empresas para, face à existência de conjuntura econômica que recomende, reduzirem, transitória e temporariamente, a jornada normal ou o número de dias de trabalho dos seus empregados. Essa redução:
  - a)** não poderá ser superior a 25% do salário contratual, respeitado o salário-mínimo regional;
  - b)** deverá ser precedida de prévio acordo com a entidade sindical representativa — que convocará a Assembléia-Geral dos interessados, sindicalizados ou não, para decidir, por maioria de votos, se aceita a proposta da empresa — e homologada pela Delegacia Regional do Trabalho;
  - c)** poderá ser pleiteada, caso não haja acordo, junto à Justiça do Trabalho, de cuja decisão caberá recurso para o Tribunal Regional do Trabalho competente;
  - d)** não será considerada como **alteração unilateral do contrato individual de trabalho**, para os efeitos do disposto no art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho;
  - e)** implica em ficarem as empresas proibidas, até seis meses depois da cessação do regime, de admitirem novos empregados antes da readmissão dos que forem despedidos com base nos motivos que justificaram a redução de trabalho.
- III** — autoriza o Poder Executivo a instituir um **plano de assistência** aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviço na mesma em-

prêsa, se encontrem **desempregados** ou venham a se desempregar por **dispensa sem justa causa** ou por fechamento total ou parcial da empresa, devendo essa assistência ser prestada **através** do sistema da previdência social. Esse amparo:

- a) consistirá num auxílio em dinheiro, não excedente a 80% do salário-mínimo local, devido até a prazo máximo de seis meses;
- b) será cancelado se o desempregado recusar-se a aceitar outro emprêgo apropriado ou a sua readmissão na empresa de que tiver sido dispensado;
- c) não será acumulável com salário ou quaisquer benefícios concedidos pela previdência social;
- d) não será devido quando o trabalhador tiver renda própria, de qualquer natureza, que lhe assegure a subsistência;
- e) exige, como condição essencial à sua concessão, o registro do desempregado no órgão competente;

**IV** — autoriza o Poder Executivo a constituir um **Fundo de Assistência ao Desempregado**, a ser formado:

- a) pela contribuição das empresas, correspondente a 1% sobre a base prevista no § 3.º do art. 2.º da Lei n.º 4.357, de 1964, reduzida para 2% a percentagem estabelecida para o *Fundo de Indenizações Trabalhistas*;
- b) por 2/3 da conta **Emprêgo e Salário**, criada pela Lei n.º 4.589, de 1964;

**V** — desdobra o **Departamento Nacional de Emprêgo e Salário** em dois órgãos:

**Departamento Nacional de Mão-de-Obra (D.N.M.O.)** e **Departamento Nacional de Salário (D.N.S.)**. Ao primeiro dêsses serviços, além das atribuições específicas e indispensáveis ao seu funcionamento, foram, ainda, destinadas as referidas nos itens V a X do art. 4.º da Lei n.º 4.589, de 1964, antes pertencentes ao D.N.M.O., a saber :

- “**V** — estudar as condições do mercado de trabalho no País de modo geral e, em particular, no que se refere a emprêgo, desempregô e mão-de-obra qualificada;
- VI** — promover, regularmente, estudos sobre a fôrça de trabalho do País;
- VII** — promover, observada a conjuntura do mercado de trabalho, a colocação de trabalhadores;
- VIII** — orientar, coordenar e fiscalizar os serviços de emprêgo de entidades públicas ou privadas;



- IX** — promover a identificação e o registro profissional em todo o País;
- X** — formular a política governamental de formação profissional em todo o território nacional, tendo em vista as condições do mercado de trabalho e as perspectivas do desenvolvimento econômico e social do País, ressalvada a competência do Ministro da Educação e Cultura e dos Conselhos de Educação dos Estados, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.”
- VI** — determina a criação, no Ministério do Trabalho, através do DNMO, de **agências de colocação e de mão-de-obra**, sobretudo nas regiões mais atingidas pelo desemprego, com a colaboração de órgãos como o INDA, o IBRA, as entidades sindicais de empregados e empregadores, o SESI, o SESC, o SENAC e a LBA.
- VII** — dispõe sobre a constituição de uma comissão de estudo do seguro-desemprego, composta de três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores e três do Governo, sob a presidência do Diretor-Geral do DNMO, para elaborar, após estudos e pesquisas sociológicas, estatísticas, atuariais e de legislação comparada, no prazo de 180 dias, um anteprojeto de lei de seguro-desemprego. Essa Comissão deverá ser assistida por uma Assessoria Técnica de sociólogos, atuários, economistas, juristas e demais pessoal que se faça necessário.
- VIII** — estabelece que o regime de assistência a ser instituído só vigorará até que o seguro-desemprego seja estabelecido por lei.
- 40.** Examinada em seu conjunto, verifica-se que a recente Lei n.º 4.923, de 1965, contém todos os elementos necessários à solução do problema. Algumas lacunas, no entanto, existem, mas poderão ser sanadas na regulamentação a ser expedida pelo Poder Executivo e na futura lei sobre o seguro-desemprego.
- 41.** É necessário que se chame a atenção para dois aspectos da matéria, a fim de que sejam mais bem atendidos e, assim, solucionados a contento problemas e serviços ligados ao desemprego.
- 42.** O Brasil possui um grande número de homens públicos, juristas, sociólogos, economistas e técnicos de talento e capacidade. Quem estudar as nossas leis em profundidade verificará que elas se situam, atualmente, entre as mais avançadas e progressistas do mundo, especialmente no setor social.

A sua aplicação prática, entretanto, deixa muito a desejar. Isso se deve, sem dúvida, à grande diversidade de fatores existentes no País, à falta de meios e recursos materiais, bem como do preparo do pessoal incumbido das tarefas, o que pode, não obstante, ser evitado, se o Governo desejar.

43. O primeiro aspecto a ser salientado é o que diz respeito ao registro ou cadastro das admissões e dispensas de empregados, em tôdas as empresas existentes no país. Essa é uma das muitas providências que devem ser adotadas na solução do problema do desemprego.

Nos países onde existem serviços de emprego, verificou-se serem indispensáveis as máquinas mais modernas possíveis, inclusive os denominados **cérebros eletrônicos**, para um conhecimento estatístico correto do que realmente acontecia no tocante ao desemprego.

Sabe-se, no entanto, que não existe no Brasil, ainda, um só serviço estatístico ou organização que possa realizar um levantamento mais ou menos perfeito dos dados numéricos de determinado problema global, quanto mais de um tão complexo como o do desemprego. É suficiente lembrar que, há pouco tempo atrás, as mais diversas fontes informativas davam notícias da existência do desemprego no país, indicando índices percentuais os mais absurdos. Quem estudar o problema saberá que êsses dados são impossíveis de existir no Brasil, não correspondendo à realidade, pois só acontecem em épocas de calamidade pública, de quebra total da estrutura econômica do país.

44. O elemento humano, por sua vez, precisa ser selecionado e preparado, conforme recomendam os técnicos e as organizações internacionais competentes. Caso necessário, poderá ser solicitada a assistência técnica da O.I.T. para a realização de cursos e programas de treinamento, no Brasil, nos termos do disposto no art. 3.º, inciso 3, do **Acôrdo Básico relativo à Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho**, firmado, no Rio de Janeiro, a 15 de janeiro de 1953, e aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 1, de 1956, bem como em outros Acôrdos posteriores, realizados com a ONU.

45. Assim, o Poder Executivo, antes de colocar realmente em funcionamento o nôvo sistema, deve aparelhar os órgãos incumbidos de sua execução, fornecendo-lhes os meios materiais e humanos indispensáveis. Caso contrário, nada mais haverá do que um grande acúmulo de papéis sem significação, cumprindo notar que a falta de sua remessa, mensal, por parte das empresas, importará na aplicação de pesadíssimas multas.

46. Outro aspecto abordado pela lei e que tem dado margem às mais variadas discussões, inclusive pelos rádios, jornais e estações de televisão, é o que possibilita às empresas reduzir, transitóriamente, a jornada normal ou o número de dias de trabalho.

Essa é, conforme foi visto, uma das muitas soluções a serem adotadas, ao mesmo tempo que outras, no combate ao desemprego friccional, fracionário, setorial ou parcial.

Trata-se, entretanto, de assunto delicado e difícil, pois envolve vários aspectos jurídicos.

47. Os ilustres componentes da **Comissão Permanente de Seguro-Desemprego**, em Relatório sobre o desemprego parcial, apresentado perante a XIV Assembléia-Geral da "Associação Internacional da Seguridade Social" (A.I.S.S.), realizada em Istambul, em 1961 (Revista **Seguridad Social**, n.º 12, Ano XI, Época III, 1961, págs. 97 a 107), ensinam que:

"Si el empleador no puede ocupar al asalariado durante toda la duración de trabajo convenido, esto no cambia nada a su obligación de pagar el salario. Naturalmente que tratará de quitarse de esta obligación lo más pronto que pueda, dando fin a las relaciones de trabajo. Entonces se plantea la cuestión: Desde el punto de vista económico y social el interés en la **continuación de las relaciones de trabajo** no se opone a la rescisión del contrato y cómo este interés superior puede ser defendido? Es claro que no se puede esperar que el empleador remunere durante mucho tiempo a los asalariados sin que éstos por su parte cumplan con el trabajo previsto en el contrato. **Su interés en mantener las relaciones de trabajo lo llevará a tratar de repartir el volumen de trabajo, reducido por cualquier circunstancia, de tal manera que no tenga que cesar a ninguno de sus trabajadores.**

Esta reducción en la duración del trabajo puede hacerse consistir en una disminución del número de horas de trabajo diarias o en una limitación de la semana de trabajo por ejemplo a cinco o seis días o aun a cuatro o cinco. **Entonces se podrá hablar de tiempo reducido.** Las características de este trabajo son: mantenimiento de las relaciones de trabajo con reducción del número normal primitivo de horas de trabajo acompañada de una pérdida de ganancia para el asalariado."

Diante disso, indagam:

"Debe el asalariado aceptar simplemente esta reducción de su salario o debe, por el contrario, insistir sobre el pago integral? Ante todo deberá pedirle su consentimiento para la reducción de la duración del trabajo, **pues se trata de una modificación esencial de las relaciones de trabajo.**"

A seguir, esclarecem:

"Si acepta la modificación del contrato del trabajo porque tiene interés en mantener las relaciones de trabajo pensando que más tarde esa duración podrá ser aumentada, **se plantea la cuestión de la cobertura de la pérdida de ganancia.**"

48. No entender dos expositores, é indispensável, na definição de desemprego parcial, deixar claro que êle produz **diminuição de salário**, sendo mais apropriado, para o seu reconhecimento, adotar-se o critério de tempo, ou seja, o número de horas de trabalho suprimidas, com perda de dinheiro.

W. H. STOCKMAN, Conselheiro Técnico da A.I.S.S., em memorando sôbre a situação do desemprego parcial, constante do mesmo Relatório acima mencionado, observa:

“Generalmente se acepta cuando a causa de un acontecimiento excepcional, el total de las ganancias de los trabajadores a los cuales se aplica el tiempo reducido deba ser objeto de una reducción sensible, **que la pérdida de salario debe ser compensada en una determinada proporción, en el cuadro del régimen normal de prestaciones de desempleo o si esto parece imposible porque el régimen en cuestión no tenga en cuenta los días en los cuales el interesado desempeñó un cierto trabajo, dentro de un régimen especial instituído a este efecto.**”

49. Verifica-se claramente, assim, que o objetivo da medida é o de evitar, nas emprêsas que se encontrem em determinadas dificuldades econômico-financeiras, que grande parte dos seus empregados seja despedida, ocasionando o desemprego. Os empregados que, por motivos particulares, não concordarem com o regime de trabalho reduzido — o qual, forçosamente, implica em diminuição salarial — são despedidos e recebem as indenizações devidas. Para os que continuam a trabalhar sob o novo método, cogita-se, então, do problema da cobertura, total ou parcial, do **quantum** a ser diminuído em seus salários, que poderá ser realizada através do seguro-desemprego ou de outras prestações da “seguridade social”. Esse procedimento é adotado a fim de que o empregado, que é a parte economicamente mais fraca e deve ser sempre protegido pelo Estado, não sofra senão um mínimo suportável.

50. A Lei n.º 4.923, de 1965, no entanto, além de não considerar a redução da jornada como “alteração unilateral do contrato de trabalho” para os fins do disposto no art. 468 da Consolidação das Leis do Trabalho — que só admite modificação do contrato individual por mútuo consentimento e desde que não resulte em prejuízo para o empregado —, não prevê a cobertura da quantia a ser diminuída no salário. Apenas **autoriza** o Poder Executivo a instituir um “plano de assistência” ao desempregado e determina, ainda, a instalação de uma Comissão para estudar o problema do seguro-desemprego e elaborar um anteprojeto sôbre o mesmo.

51. Cabe, assim, a seguinte indagação: o que sucederá ao trabalhador atingido pela redução da jornada normal de trabalho e, portanto, pela diminuição salarial, imposta por este ou aquele fator, mesmo depois de instituído o plano de assistência ao desempregado? Nenhuma compensação irá beneficiá-lo, uma vez que nenhuma disposição legal existe nesse sentido. A lei só fala em assistência ao **desempregado** e em seguro-desemprego, ainda a serem instituídos, e o trabalhador que aceitar o novo regime estará **empregado** e não **desempregado**. Como poderá manter o seu nível de vida se for reduzido em 25% do seu salário? Será talvez mais aconselhável, conforme o caso, **não concordar** com a redução proposta, ser despedido e amparar-se na assistência governamental a ser concedida e, futuramente, no seguro-desemprego.

52. O Poder Executivo, portanto, ao tratar da matéria, deverá estudar devidamente êsse aspecto e incluir, tanto no plano de assistência ao desempregado, como no futuro anteprojeto de lei sôbre o seguro-desemprego, a situação do trabalhador atingido pelo regime de tempo reduzido de trabalho.

53. A nova lei contém, conforme foi visto, todos os elementos necessários para que seja resolvido, no Brasil, o problema do desemprego, de acôrdo com os melhores padrões técnicos modernos, recomendados pelos estudiosos e especialistas.

Além disso, cumpre salientar que, se as informações prestadas pelos diversos órgãos governamentais forem corretas, a época é aconselhável à implantação de todo o sistema, pois, segundo se depreende do estudo comparativo das diversas legislações, o período mais apropriado é aquêle em que os índices de desemprego não são muito elevados.

54. Assim, corrigidas as pequenas lacunas existentes, colocando realmente o Governo em funcionamento o nôvo sistema legal, com todos os recursos humanos, técnicos e materiais necessários à sua concretização, poderá ser realizada uma obra de grande alcance social, cujas repercussões, sem dúvida alguma, darão mais ênfase, no Brasil, aos ideais democráticos de *igualdade* e *liberdade*, dentro de um clima de ordem, progresso, tranqüilidade e paz social.

#### **BIBLIOGRAFIA :**

- 1) DANIEL ANTOKOLETZ, "Tratado de Legislación del Trabajo y Previsión Social".
- 2) PAUL DURAND, "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale", ed. 1953.
- 3) MANUEL DE TORRES, "Teoria de La Política Social", ed. 1949.
- 4) A. C. PIGOU, "La Economía del Bienestar", ed. 1946.
- 5) RAYMOND BARRE, "Manual de Economía Política", ed. Fundo de Cultura, vol. 2.
- 6) WALTER HELLER, KERMIT GORDON e JAMES TOBIN, "Medidas Visando ao Pleno Emprêgo e à Produção", no livro "A Economía Americana", Record.
- 7) JACQUES DOUBLET e GEORGES LAVAU, "Sécurité Sociale", ed. THÉMIS, 1961.
- 8) "Les Institutions Sociales de La France", da "Documentation Française", 1963.
- 9) REVISTA INTERNACIONAL DO TRABALHO (O.I.T.), vol. 91, n.ºs 1 e 3, vol. 71, n.º 6, vol. 72, n.ºs 1 e 5, de 1965.
- 10) Revista "Seguridade Social", publicação conjunta da C.I.S.S. e da A.I.S.S., n.º 12, de 1961, e 25, de 1964.
- 11) Revista "Industriários", n.º 70 a 79, "Lições Sôbre Seguridade Social", da O.I.T.
- 12) Revista "Industriários", n.º 51, "Os Regimes de Seguridade Social Através do Mundo", de WILBUR COHEN e CARL FARMAN.
- 13) "Growth of Labor Law in the United States", 1962, págs. 201 a 210, publicação do "U. S. Department of Labor".
- 14) "Social Services in Britain" (1963) e "Social Security in Britain" (1964), publicações preparadas para o "British Information Services" pelo "Central Office of Information" de Londres.
- 15) DR. ARNOLD SAXER, "La Sécurité Sociale Suisse", ed. Paul Haupt, Berné, 1964.
- 16) W. L. MITCHELL, "Empresa, Trabalho e Previdência", Biblioteca de Organização e Liderança, ed. Lidador, 1965.
- 17) "La Seguridad Social en España", Cesar Gala Vallejo, 1965, vol. II da Coleção Norma, da Biblioteca de Temas Atuais, editada em Madrid pelo Serviço de Informação e Publicações da Organização Sindical.
- 18) "Bases de la Seguridad Social", Série "Divulgación", do "Servicio de Publicaciones" do Ministério do Trabalho da Espanha.
- 19) "Desarrollos y Tendencias de la Seguridad Social" — Relatório apresentado perante a XIV Assembléa-Geral da "Associação Internacional da Seguridade Social" — publicação da A.I.S.S. e da C.I.S.S. — 1963.

# A NATUREZA DO VENCIMENTO E A NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA

*Pedro Cavalcanti*

*Assessor Legislativo do Senado Federal*

O conceito de direito adquirido e o status funcional. O vencimento e a natureza da função pública. O vencimento e o regime estatutário. O conceito de vencimento na doutrina moderna. O vencimento na definição legal. Vencimento e remuneração na doutrina do Direito Administrativo e na do Direito do Trabalho. A interferência estatal nas relações do direito privado. O salário-mínimo da função pública. O vencimento como prestação alimentar. A importância das retribuições paralelas. Os fundamentos da nova política retributiva. Valorização dos cargos técnicos, científicos e de magistério. A nova política retributiva e o regime de paridade.

Não são poucos os autores, os intérpretes, os comentaristas que apregoam: “o direito do funcionário é o consignado na lei vigente”. Essa asserção, repetida e proclamada, assume, no âmbito de nosso direito administrativo, foros de verdade imutável, criando um falso dogma, prejudicial à ordem jurídica que disciplina o complexo de prerrogativas próprias dos servidores do Estado. Evidentemente, tal afirmação, no que tange ao seu sentido lato, encerra verdade incontestável, dado que o funcionário público está sujeito, nas suas relações com o Estado, ao regime estatutário, ou seja: ao que flui do império da lei, tendo em conta os altos interesses da Administração.

A interpretação estrita, entanto, tal como provém do enunciado dêsse brocardo jurídico-administrativo, não revela a realidade vigente, porquanto, além dos direitos que a lei vigorante assegura ao funcionário, outros lhe são reconhecidos, por força de proteção jurídica comum.

Assim, é evidente que o funcionário não pode valer-se de regalias expressas em diploma legal já revogado. É-lhe lícito, porém, perquirir em tórno de situações que se efetivaram na constância da lei revogada, uma vez satisfeitas as condições e exigências então legalmente consubstanciadas.

São, na hipótese, os requisitos que a *conditio legis* impõe sejam, em tempo, satisfeitos, para que se positive a figura do direito concreto, inalterável, portanto, ao arbítrio de terceiros. Não importa, dessarte, no que respeita à configuração do direito, que a lei, que o assegura juridicamente, esteja caduca, anulada, isto é, não mais faça parte das instituições jurídicas vigentes — porque o direito que lhe é imanente permanece em regime de vitalidade, gerando efeitos em relação a todos aquêles que, compreendidos na sua disciplina, satisfizeram às suas exigências.

Essa concepção geral sôbre a formação do direito encontra inteira acolhida no campo do Direito Administrativo, ramo que é do Direito Público. Cristalizam-se, por isso, no concôrto de relações entre o funcionário e o Estado, direitos de várias ordens, resultantes, uns, do implemento de condições temporais — estabilidade, aposentadoria, licença especial etc.; outros, de fatores ligados à essência do exercício da função pública — vencimento, promoção etc.

O presente trabalho, pois, tem por meta retratar, à vista das disposições de nosso direito administrativo positivo, os rumos que estão sendo imprimidos à administração pública brasileira, no que se relaciona com os processos de retribuição pelo exercício de função pública.

Impõe-se, todavia, para a consecução dêsse objetivo, que sejam fixados conceitos, à luz da inteligência sôbre certas instituições do Direito, particularizados os relativos ao direito adquirido e à natureza da função pública.

## O CONCEITO DE DIREITO ADQUIRIDO E O “STATUS” FUNCIONAL

A condição de funcionário público, no que se refere aos princípios gerais sôbre aquisição de direitos, não se distingue da dos demais indivíduos que integram a sociedade em que vive. Assim, a composição do seu direito afina com as normas comuns: constitucionais, legais, regulamentares etc.

Não há, pois, na espécie, qualquer instituto especial que situe o funcionário em condições de prioridade, de vantagem, de privilégio, ou, também, de desvantagem, em referência à aquisição de direitos. Dessa forma, tem-se como concreto, legítimo e reconhecido o direito que se estabelece mediante a satisfação de exigências da norma jurídica. O funcionário, por exemplo, que completa determinado tempo de serviço, exigido por lei, para fazer jus a certa vantagem pecuniária, passa a ser titular de um direito adquirido, que, como tal, se incorpora ao seu patrimônio: o de exigir o pagamento da referida vantagem nas condições legalmente prefixadas.

A lei que obstaculiza, posterga ou, por qualquer forma, atinge direito adquirido, deve ser tida por condenável, por incapaz de gerar efeito jurídico positivo.

Entre nós, tal fato está devidamente assegurado, por força de disposição constitucional, inserta no art. 141, § 3.º, da Constituição Federal, que reza:

“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

À vista dessa garantia constitucional, o que deve entender-se por direito adquirido do funcionário, tendo em conta o seu *status* funcional? A nosso ver, entende-se por relação de direito do funcionário a que consubstancia conteúdo concreto, resultante do implemento de condição estatutária.

Aliás, sôbre o processo de concretização do direito, vale consignar a opinião de Carlos Maximiliano, expressa nos seguintes termos:

“Chama-se abstrata a situação própria de uma categoria mais ou menos numerosa de pessoas, genericamente integradas num quadro ou grupo social pela lei, que lhes será aplicável quando se realize um certo fato ou ato jurídico. Apelida-se concreta a situação de um ou mais indivíduos que, em virtude de um fato ou ato jurídico já realizado, ficam sob o império de uma norma positiva, a qual lhes confere vantagens e lhes impõe correspectivos encargos. Por exemplo: um diploma declara maiores os jovens de dezoito anos; todos os que não atingiram esta idade são chamados a participar das vantagens da libertação do pátrio poder; entram, porém, numa situação jurídica abstrata; falta-lhes a ocorrência de um fato — completar os dezoito anos — para adquirirem o direito almejado, isto é, chegarem a uma situação jurídica concreta, ou, por outras palavras, definitivamente constituída.”

É ainda Carlos Maximiliano — citando Gaba — quem, a propósito dos elementos relativos à aquisição de direitos, salienta:

“Eleva-se a quatro o número dos requisitos do fato aquisitivo, a saber: a) ser completo, verificado por inteiro; b) realizado em tempo idôneo; c) revestir-se, a pessoa que o invoca, de capacidade tal qual prescreva a lei; d) serem observadas as formalidades estabelecidas em norma positiva, sob pena de nulidade. Precisam os fatos, sem uma exceção, revestir-se de todos os requisitos preestabelecidos em lei para dar margem ao direito; faltando um só, ou apenas em parte, o fato aquisitivo não produz o seu efeito.”



## O VENCIMENTO E A NATUREZA DA FUNÇÃO PÚBLICA

Diante dêsse elenco de considerações, não há como deixar de considerar o vencimento do funcionário, por exemplo, como um direito — inerido à própria essência da função pública — constituído pela prestação de atividade laboral, exigida, em tempo determinado, *die in diem*, pela *conditio legis*.

Creemos não haver mais dúvidas, hoje, sôbre a caracterização jurídica do estipêndio devido ao funcionário público, como um direito, que se institucionaliza em decorrência de contraprestação legalmente estabelecida. Houve época, porém, em que a dúvida sobrepairava, tomando aspectos polêmicos, que se traduziam em copiosa doutrina e até em certa jurisprudência.

As razões fundamentais, que informam o pensamento dos que negam o salário como direito, são encontradas, em sua essência, no entendimento que dão ao sentido de relação jurídica que vincula o funcionário ao Estado. Remonta-se até, na defesa dessa idéia, ao tempo em que, entre determinados povos, o serviço público constituía uma obrigação a que se subordinavam todos os cidadãos (coação legal). Assim, existindo como fundamento da vida social, a prestação de serviço ao Estado (ao Príncipe) jamais poderia ser invocada como elemento capaz de formar direitos pessoais — objetos de demanda.

A retribuição do funcionário, em face dessa compreensão, assumiria, em verdade, características diferentes, vez que, em se tratando de um verdadeiro *munus publico*, o sentido de contraprestação salarial estaria absolutamente superado. O que se verifica, porém, no caso, é que as ligações entre o Estado e o funcionário não se firmam apenas nos postulados naturais que informam o acervo geral de deveres dos cidadãos. Há, na hipótese, além das contribuições gratuitas a todos genericamente exigidas (júri, eleitoral etc.), as que são atendidas em conseqüência de uma disciplina legal específica — plano de atribuições — e que constituem a própria tarefa do servidor público, na destinação, a que se alia, de servir, de modo mais direto e permanente, ao Estado, como agente de sua administração. Não são raros, por isso, os que vêem, nesse *vinculum juris*, mais ou menos delineada, a figura do contrato de adesão. É verdade que tal concepção — como as demais, do campo do direito privado, explicativas da natureza jurídica do vínculo funcional: doação, precário, locação de serviços, gestão de negócios, mandato, contrato inominado etc. — não se afirma no conjunto da moderna doutrina do direito administrativo, nem encontra apoio na jurisprudência dos Tribunais. Do mesmo modo, embora com número bem mais acentuado de cultores, apresentam-se, na obra de explicação dessa *vexata questio*, as teorias: do contrato de Direito Misto e do contrato de Direito Público.

Nesse passo, convém dizer que são, ainda hoje, e por fundadas razões de ordem técnico-científica, numerosos os autores modernos que advogam o reconhecimento da existência de um contrato de direito público nas relações entre o funcionário e o Estado. José Cretella Junior, entre nós, por exemplo, não disfarça a sua inclinação por êsse entendimento, quando, em remate a comentários sôbre o tema, salienta:

“Confirmando a posição que adotamos, sustentamos, ainda, como o fazemos em obra anterior (28), a doutrina do Contrato de Direito Público para explicar o vínculo jurídico que une o funcionário público ao Estado.” (“Direito Administrativo do Brasil”, pág. 199.)

Dentro da mesma tese, embora aduzindo que “a doutrina estatutária vem obtendo, em nossos dias, acentuada preferência entre os membros do nosso Supremo Tribunal Federal”, José Cretella Junior faz lembrar decisão de Edmundo Lins, Presidente da nossa Suprema Corte de Justiça, assinada em 1937, que considera a relação jurídica entre o funcionário e o Estado como um verdadeiro contrato de direito público, porém de natureza *sui generis* (“Direito Administrativo do Brasil”, pág. 201).

Verifica-se, entretanto, em nossos dias, apesar de abalizadas opiniões em contrário, uma iterativa manifestação em favor da tese chamada estatutária, ou seja: a que entende estar o funcionário vinculado ao Estado por uma relação legal, inconfundível com qualquer forma contratual, seja de direito público, seja de direito privado.

Tais considerações, certo, devem ser encaradas em sentido amplo, abroquelando a figura, própria dita, do **funcionário**, pois, dentro do serviço público, são, ainda, encontradas outras modalidades de prestação de serviço, que afinam mais com a *locatio operis* do que com a relação tipicamente estatutária (contratos de pessoal temporário, especialistas etc.).

O que interessa, porém, de perto, ao presente estudo, são as implicações relacionadas com o plano de retribuição do funcionário público, marcadas, nesse particular, as atinentes à moderna política salarial do Governo.

Fixados, por isso, os contornos das componentes que integram o problema, através da conceituação das preliminares que se impõem à espécie — sobre direito adquirido e natureza jurídica da função pública — pode chegar-se a conclusões que se harmonizam com a realidade administrativa vigente, compreendendo-se — para aceitar-se ou não — os motivos determinantes das inclinações governamentais, nos últimos tempos.

## O VENCIMENTO E O REGIME ESTATUTÁRIO

Assinalamos, dessarte, que, consoante a doutrina e a jurisprudência modernas, o funcionário público, nas suas relações com o Estado, está sujeito ao regime estatutário — legal-regulamentar — e que, em consequência disso, os seus direitos estão, em boa parte, limitados àquilo que a lei vigente estabelece.

A relação estatutária, nos seus fundamentos doutrinários, pois, parece, ao primeiro lance, estar em antinomia com a tese que encara o vencimento do funcionário como um direito, já que, não sendo de ordem contratual o vínculo empregatício — que faria *lex inter partes* —, o estipêndio estaria ao sabor do arbítrio estatal, para ser alterado, em valor, modalidade etc., conforme conviesse ao interesse público.

Citando Jêze, a propósito do tema da redutibilidade de vencimentos, J. Guimarães Menegale revela ponto de vista semelhante ao que esposamos, dizendo que também o notável jurista francês atribuía, à natureza jurídico-estatutária da relação de emprêgo, a faculdade, imanente ao Estado, de modificar, por lei ou regulamento, os vencimentos dos funcionários públicos.

É do seguinte teor o trecho consignado por J. Menegale:

“Le traitement éventuel étant une situation juridique objective, legale ou réglementaire, peut être modifié à tout instant, par la loi ou le règlement, soit dans le **quantum**, soit dans ses modalités.

“Le traitement n’a, en aucune manière, un caractère contractuel. Le caractère contractuel n’existe que lorsqu’il ne s’agit pas d’agents publics proprement dits. Il importe donc, avant tout, de rechercher s’il on est en présence d’un agent public.

“La loi, le règlement peuvent légitimement réduire, pour l’avenir, les tarifs de traitement pour tous les titulaires d’une certaine fonction publique ou pour l’ensemble des fonctions publiques.”

Para que se compreenda a lição do ilustre professor da Escola de Paris, vale dizer que a doutrina do direito administrativo francês agasalha ponto de vista que entende a função pública, sobretudo, como um sacerdócio, como uma sublimação, como um fim altruístico.

Constata-se, com bastante clareza, a evidência do que apontamos, no seguinte tópico da obra de Robert Catherine, *Le Fonctionnaire Français*:

“Le mot “traitement”, lui aussi, dit bien ce qu’il veut dire: le fonctionnaire est “traité”, il n’est pas “salié”. Ce traitement se présente comme une sorte d’indemnité forfaitaire assez étrangère au “rendement” du poste occupé. L’Etat poursuit par définition des fins désintéressées et demande en fait à ses agents d’être personnellement désintéressés. L’Etat est censé leur assurer une situation décente leur permettant de vivre autant que possible à l’abri des préoccupations matérielles, afin qu’ils puissent se consacrer exclusivement à son service. Comme on parle de l’état ecclésiastique, voué aux fins spirituelles désintéressées, on parlera, sur un tout autre plan, bien entendu, de l’état de fonctionnaire, organisé, lui aussi, pour atteindre un but altruiste: la gestion de la vie collective des corps et des âmes, au sein de la Nation, voire au sein d’ensembles sociaux plus vastes. Précisons bien que cette conception de la situation du fonctionnaire est essentiellement européenne et que cette “sublimation” du service de l’Etat ne se retrouve pas, ou pas encore, dans la conception américaine des rapports entre les fonctionnaires et l’Etat.”

As bases dessa inteligência — que, de um lado, apresenta o funcionário como uma personagem bifronte: “*serviteur de la puissance publique et lui-même puissance publique*” (R. Catherine), e, de outro, como um permanente tutelado do Estado — provêm do velho regime administrativo francês, que tinha o funcionário como um servidor do Príncipe que governava.

A autonomia da função pública, vinculada ao serviço do Estado, somente teve início, em França, no curso do século XIX, mediante o estabelecimento de certas prerrogativas estatutárias. Não é de estranhar, portanto, que o direito francês admita, sem a mínima relutância, a absoluta prevalência dos interesses do Estado sobre os dos funcionários, contrapondo-se, inclusive, ao reconhecimento de legítimos direitos individuais.

No direito administrativo francês, o vencimento do funcionário não é encarado como um salário, ou seja: a contraprestação pecuniária pela execução de serviço; mas como uma espécie de indenização — *traitement* — visando a colocar o funcionário ao abrigo de preocupações materiais.

Na Bélgica — conforme cita J. Menegale — a situação é bem outra, pois, “como princípio, ali se proclama que, tratando-se de contraprestação ao tra-

balho fornecido pelo funcionário, não pode o vencimento ser jamais inferior ao *minimum vital*".

## O CONCEITO DE VENCIMENTO NA DOUTRINA MODERNA

Evidentemente, à luz do conceito de retribuição mínima-vital, há de ser considerado o aspecto de prestação alimentar que, em parte, conceitua o vencimento. Antes, porém, vejamos qual o comportamento da doutrina moderna, no Brasil e no estrangeiro, relativamente à conceituação de vencimento.

No México, segundo aduz Gabino Fraga, o vencimento do funcionário é reconhecido como um direito, por força de preceituação constitucional. Assume, também, caráter de contraprestação e justa retribuição, por via de compensação ao serviço prestado.

Desta sorte, no México, embora acolhido o regime estatutário, no que tange à relação jurídica da função pública, diz-se que o funcionário tem um verdadeiro direito de crédito em relação ao vencimento.

Expõe Gabino Fraga:

"La segunda opinión sostiene que el empleado tiene un verdadero derecho de crédito y que el sueldo no puede entenderse sino como una contraprestación por los servicios que presta, sin que quepa objetar que la relación de servicio no es un contrato, pues el derecho que asiste al empleado podría explicarse en último término, como una acción de enriquecimiento ilegítimo, mediante la cual podría repetir por aquello en que ha enriquecido a la Administración (Bielsa, op. cit., 1938, t. II, pág. 116). Dentro de este modo de pensar se define el sueldo como "la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio y que, fijada anualmente, es pagada por períodos regulares" (Ibid., t. II, pág. 115).

"Por nuestra parte opinamos que las razones que se aducen para demostrar que el sueldo no es un derecho, no son bastantes para fundar esa conclusión y que algunas de ellas son inexactas a la luz de los principios de nuestra legislación.

"En efecto, el sueldo del funcionario público es una compensación de los servicios que presta, como se desprende de los artículos 5 y 13 constitucionales. El primero establece como regla general, que a nadie se le puede obligar a prestar trabajos personales sin la justa retribución, y el segundo determina que ninguna persona puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

"De aquí se desprende claramente que, dentro de la legislación positiva, el sueldo tiene el carácter de "justa retribución", de una "compensación", es decir, de una verdadera contraprestación.

"Que el sueldo sea fijado en atención al buen servicio y de acuerdo con el rango social que corresponda al carácter de la función encomendada, no le quita su carácter de compensación, pues mientras más elevada sea la función se tiene que prestar un servicio más eficiente y de mayor responsabilidad.

“Esa circunstancia lo más que puede explicar es que el sueldo no sea renunciable, pero no que deje de ser una contraprestación del servicio.

“Tampoco puede ser negado el carácter de derecho que tiene el sueldo, por la circunstancia de que, mientras no se devengue, pueda ser modificado libremente por el Poder público, pues que la posibilidad de variarlo no es un elemento esencial del sueldo, como lo demuestra el artículo 127 de la Constitución Política, concebido en estos términos:

“El Presidente de la República, los Diputados y Senadores y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por ley y pagada por el Tesoro Federal.

Esta compensación no es renunciable y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.” (“Derecho Administrativo”, pág. 374.)

Para o Estatuto de los Trabajadores Públicos, salienta Gabino Fraga, o salário constitui a retribuição que deve pagar-se ao trabalhador em troca de serviços prestados.

José Gascón y Marín, ao analisar a situação do funcionário público espanhol, tendo em mira os aspectos de natureza jurídica da função pública, elogia a atuação do Estado espanhol, por ter êste adotado o regime estatutário, de racionalização das garantias do funcionário, anulando o sistema vigorante, que, em muito, se parece com o do “spoil”, vigente, em certa época, nos Estados Unidos da América.

Ressalvando a existência de algumas funções gratuitas — geralmente honoríficas ou obrigatórias —, Gascón y Marín preleciona que, em se tratando de empregados, o direito ao vencimento é geral, representando contraprestação pecuniária em razão de serviço prestado.

Diz, então, a propósito do assunto:

“El derecho al sueldo. No todos los funcionarios tienen derecho a retribución por el desempeño de la función pública, toda vez que existen cargos, como el de concejal, gratuitos, honoríficos y obligatorios; pero tratándose de empleados, el derecho al sueldo es general, representando la correspondencia económica del servicio prestado por el individuo a la Administración, sueldo cuya cuantía establécese en razón de la importancia de las funciones asignadas al empleado y de las necesidades que las mismas imponen en la vida social.” (“Derecho Administrativo”, págs. 313, 314.)

No mesmo plano de idéias, se manifesta Carlos Garcia Oviedo, fazendo ver que, apesar de o regime estatutário estar fundado em relação unilateral, nada obsta a que “el sueldo sea una renta del oficio” (“Derecho Administrativo”, pág. 382.)

Rafael Bielsa, notável professor da Academia de Direito e Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires, considera o vencimento como o mais importante direito dentre os que nascem da relação jurídica que vincula o funcionário ao Estado. O caráter jurídico do vencimento, diz êle, “se define

como prestação en dinero por otra prestación de servicios" ("Derecho Administrativo", pág. 143). E remata:

"El sueldo es "substancialmente" lo que el salario en el contrato de locación de servicios del derecho civil, cuando el precio de éstos se determina por períodos, sea legal o contractualmente. Defínese, pues, el sueldo como la retribución en dinero que el funcionario o empleado percibe por el servicio prestado, retribución equivalente y en proporción a la duración del servicio, y que, fijada anualmente, es pagada por períodos regulares." ("Derecho Administrativo", pág. 142.)

Na doutrina e na jurisprudência alemãs — assinala Otto Mayer —, o vencimento, para o funcionário, é considerado como um direito público subjetivo, suscetível de demanda perante os Tribunais. "Materialmente" — sustenta Mayer —, "el sueldo significa lo mismo que el salario en el contrato de locación de servicio del derecho civil: da a la relación de servicio ese aspecto especial que la convierte, para el funcionario, en su profesión y el fundamento económico de su existencia". E conclui, definindo: "El sueldo es, pues, el equivalente en dinero de la obligación de servir creada por el nombramiento, equivalente que se debe en proporción al tiempo que dure esta obligación y que tiene sus vencimientos a términos regulares." ("Derecho Administrativo Aleman", pág. 86.)

No Brasil, a tese dominante, seja entre os que vêem, na relação jurídica da função pública, a figura de um contrato, seja entre os que empolgam o regime estatutário, o vencimento é considerado como um direito, visto em termos de contraprestação por serviço prestado.

Themistocles Brandão Cavalcanti ensina que "a todo serviço deve corresponder uma retribuição pecuniária: esta constitui, por conseguinte, uma contraprestação a que se acha obrigado o Estado. Daí a regra geral de que toda função deve ser remunerada, só se admitindo excepcionalmente a prestação de serviços gratuitos, que devem merecer uma condição honorífica" ("O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico", pág. 9, vol. 2).

José Cretella Junior, por sua vez, faz ver que o vencimento, pelo lado jurídico, "é por quase todos considerado como a constração a que se acha obrigado o Estado em troca dos serviços prestados pelo agente" ("Direito Administrativo do Brasil", pág. 349).

Considerando que é impenhorável e inembargável o vencimento do funcionário público, J. Guimarães Menegale conclui por definir o estipêndio como um crédito público, aceitando, como se vê, o princípio da doutrina mexicana.

## O VENCIMENTO NA DEFINIÇÃO LEGAL

No âmbito do direito positivo brasileiro, ou seja, na forma da Lei Estatutária, a retribuição fixa, mensal, do funcionário é definida como uma contraprestação pelo efetivo exercício do cargo; o que equivale dizer: pagamento de determinada quantia em dinheiro, pela execução de certos encargos públicos, uma vez que o cargo público não é mais que um conjunto de atribuições.

O antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União — Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 —, em seu art. 107, dispunha: "Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei."

Com idêntica tessitura, o Estatuto vigente — Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 — declara:

“Art. 119 — Vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei.”

Do exposto, resulta que o entendimento estatutário de vencimento está jungido ao conceito de contraprestação pecuniária pelo trabalho do funcionário. Nesse passo, um aspecto deve ser ressaltado, a fim de que se não colham interpretações duvidosas e incompatíveis com a situação vigorante no serviço público brasileiro: o vencimento, aqui, é apenas aquele declarado em lei, representado em expresso valor pecuniário correspondente a certo padrão alfabético ou numérico (Leis n.ºs 284, de 1936, e 3.780, de 1960). Não há, pois, como confundir essa modalidade de estipêndio com outras que lhe são acessórias ou correlatas — gratificação, ajuda de custo, diárias, salário-família etc. — e que, salvo raras exceções, juridicamente, não representam prestação *labore facto*.

Esse lembrete se torna necessário, vez que, anteriormente ao Estatuto, o vencimento do funcionário era representado pela totalidade de seus ganhos, no exercício do cargo — ordenado mais gratificação —, quando, hoje, vencimento é apenas a parte fixa, relativa a determinado padrão.

As gratificações, portanto, no regime anterior ao Estatuto, eram consideradas verdadeiras complementações salariais, porque, também, eram devidas em consequência do exercício do cargo, ou melhor: em atendimento à parcela de trabalho compreendida nas atribuições do mesmo. A modificação estatutária, nesse particular, deu novo sentido à palavra “gratificação”, a qual, por isso, conforme salienta Themistocles Brandão Cavalcanti, passou a constituir “forma peculiar de estipêndio inerente a determinadas funções (21), como pagamento de serviços extraordinários etc.” (“O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico”, pág. 13).

## VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO NA DOUTRINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E NA DO DIREITO DO TRABALHO

Outro aspecto que vale ser, desde já, destacado é o da diferenciação que faz o Estatuto, no que tange ao conceito de “vencimento” e de “remuneração”. O conceito de remuneração, tal como é entendido na letra estatutária, não se confunde com o acolhido no mundo do direito privado, onde aparece representando a soma da totalidade dos estipêndios devidos em consequência da atividade laborativa.

No direito do trabalho, o conceito de remuneração tem um sentido bem mais amplo do que o adotado no direito administrativo. Nesse último ramo do direito, a remuneração é considerada em função estrita, definindo um tipo de retribuição, representado por dois terços do padrão do vencimento e mais as cotas ou percentagens previstas em lei, ou, conforme se trate de exercício no exterior, da adição da parcela de representação (art. 120 da Lei n.º 1.711, de 1952).

No direito do trabalho, a remuneração é gênero de que o salário é espécie. Os limites de envolvimento do conceito de remuneração, no direito do trabalho,

caracterizam situação própria a todos os trabalhadores, ao contrário da regra do direito administrativo, que abroquela um sistema objetivo, definido a determinadas categorias de funcionários, tais como as do Grupo Ocupacional "Fisco", referidas no Anexo I da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960.

Na terminologia do direito administrativo, pois, remuneração quer dizer coisa diferente da admitida na doutrina trabalhista. Exceção feita a gratificações concedidas pelo exercício de determinadas funções de direção ou a título de participação em lucros, no direito do trabalho, as parcelas retributivas, outorgadas em caráter reiterado e permanente, pelo empregador, apesar do sentido de liberdade que as caracteriza, integram o salário, passando a constituir fração deste.

Essa, a prática jurídica do direito brasileiro, do alemão, do espanhol e do mexicano, contraditada pela francesa e italiana.

Para concluir que as gratificações constituem salário — quando não assumem caráter aleatório — há que se admitir a configuração de um ajuste tácito, que importe em aumento salarial.

## A INTERFERÊNCIA ESTATAL NAS RELAÇÕES DO DIREITO PRIVADO

De um modo geral, porém, tem-se respeitado o invólucro de proteção jurídica, representado pelo consenso de vontades, sob a forma sinalagmática. A essa regra geral, no entanto, pode ser aditada a exceção do chamado "13.º salário", que, indubitavelmente, consubstancia gratificação não ajustada, mas imposta pela lei, sem qualquer atenção ao aspecto volitivo das partes contratantes. É verdade que tal medida, apesar de imposta pela lei, não teria força jurídica para alcançar os contratos *in itinere* — aqueles com prazo de vigência não-caduco —, sob pena de conflitar com o preceito constitucional garantidor da inviolabilidade do ato jurídico perfeito.

Destaca-se, assim, na espécie, sintomática interferência do poder estatal nas relações de direito privado, erigindo-se um regime híbrido, em que reponham, a um tempo, elementos de ordem contratual e estatutária. Essa crítica, evidentemente, não se dirige ao poder de fixação de um salário-mínimo, por ser imperativo do próprio Estado o dever de proteção ao trabalhador. Aliás, nesse ponto, é bom dizer que as escalas salariais, tanto no serviço público como no das empresas privadas, obedecem a tema programático que as limita a uma curva ascensional baseada no valor do salário-mínimo legal.

## O SALÁRIO-MÍNIMO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A Lei n.º 3.531, de 19 de janeiro de 1959, em seu art. 5.º, dispõe que "nenhum servidor civil, inclusive pessoal pago à conta de dotações globais, poderá perceber vencimentos, remunerações, salário de retribuição de qualquer natureza, inferior ao salário-mínimo previsto para a região em que estiver lotado".

Situação singular forma-se na execução do referido preceito. É que, estando na órbita do poder regulamentar do Executivo Federal a decretação das escalas de salário-mínimo, os índices de retribuição, de parcela ponderável do funcionalismo público, que deveriam ser fixados diretamente por lei, passam,



por efeito de uma virtual delegação legislativa, a ser determinados por obra exclusiva da vontade governamental. Tal fato, além do mais, obriga a fusão salarial de várias classes do funcionalismo público: tôdas aquelas colocadas em padrões inferiores ao salário-mínimo então decretado.

Do ponto de vista da hierarquia, da organização científica da função pública, dentro de escalas predeterminadas em consequência da avaliação de cargos, a fusão salarial apontada converte-se em elemento prejudicial, anulando, inclusive, em certos casos, pela igualização coercitiva, conquistas individuais, alcançadas em processo competitivo, não raro fundado na aferição do mérito.

Mais lúcida e de maior aceitação técnica seria a adoção do sistema de salário-móvel, de vez que, por êsse sistema, se alterariam, em quantitativos racionais, os valores de tôda a escala retributiva.

De qualquer sorte, o salário-mínimo, por visar a satisfazer às necessidades normais do trabalhador e de sua família, nos termos constitucionais, não poderia abrigar inteligência diferente, só porque aplicado ao serviço público.

### O VENCIMENTO COMO PRESTAÇÃO ALIMENTAR

O caráter de prestação alimentar, que muitos vêem como ponto fundamental do conceito de vencimento, aparece, aqui, no atinente ao instituto do salário-mínimo da função pública, como o seu mais importante elemento. Não se quer negar, com isso, a existência do nexa causal que liga o conceito de vencimento ao caráter de prestação alimentar, ainda mais quando se constata que o mesmo é objeto de proteção legal, que o coloca a salvo de arresto, seqüestro ou penhora (art. 126 da Lei n.º 1.711, de 1952).

Explicação lapidar, nesse passo, é dada por J. Guimarães Menegale, ao comentar o art. 126 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Diz o ilustre autor:

“Ainda que o vencimento correspondesse tão-só a uma contraprestação — o do *ut des* do serviço público —, teria a preservá-lo, como direito patrimonial do funcionário, o princípio da intangibilidade do salário, implantado na esfera do direito trabalhista.

Não há negar a existência de um fundo comum na relação de emprego público e na de emprego privado: concernem, ambos, ao exercício de uma atividade útil a serviço de outrem. A discriminação acusa-se, todavia, na índole dos princípios que regem o trabalho do funcionário público e o trabalho do empregado particular, princípios de direito público em oposição a princípios de direito privado, ou, atualmente, de direito especial, que não se confunde com o direito administrativo.

Da mesma forma, o vencimento e o salário têm caráter comum, que é seu caráter alimentar. Nota-se, contudo, que o vencimento obedece a um padrão fixado em lei, para todos os da mesma classificação, sem variar na medida do serviço prestado; ao passo que o salário confere, em regra, com o volume e o rendimento da atividade obreira e é fixado por convenção entre empregador e empregado. Seja como fôr, tanto um quanto o outro visam a garantir a subsistência do prestador do serviço, ou seja, a garantir-lhe os meios de se alimentar, abarcando a

expressão o complexo das necessidades de manutenção, como alimentação, habitação, vestuário... São necessidades inerentes à condição humana e, no plano de sua satisfação, correspondem, portanto, a direitos impostergáveis. Eis por que admitimos o direito a essa retribuição ao serviço prestado como integrante do patrimônio individual, pessoal, do funcionário, se é vencimento, e do trabalhador, se é salário.

“Nada, à vista disso, torna legítimo o desfalque a essa garantia dos bens mais elementares da vida, por obra de credores do funcionário. Manifestamente, ficam à mercê do credor, na forma da lei civil, **os bens que o vencimento possa produzir; o vencimento em si**, porém, está fora do alcance de suas mãos. Nenhuma das medidas postas pelas leis do processo à disposição do credor, para assegurar a satisfação do débito, como sejam o arresto, o seqüestro e a penhora, poderá incidir sobre o vencimento do funcionário.” (“O Estatuto dos Funcionários”, vol. I, págs. 367 e 368.)

Dentro dessa mesma linha de considerações se manifesta A. A. Contreiras de Carvalho, dizendo:

“A regra aqui consignada é uma conseqüência do caráter alimentar dos estípidios reconhecido em quase tôdas as legislações. Assim, não será objeto de arresto, seqüestro ou penhora o vencimento, remuneração ou qualquer outra vantagem pecuniária atribuída ao funcionário, como determina, textualmente, a lei.”

E, no que se relaciona com a impenhorabilidade, adita:

“Também a penhora não recairá sobre tais estípidios, por igual razão, isto é, tendo em vista o caráter alimentar de que êstes se revestem.” (“Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado”, vol. I, pág. 378.)

R. Bielsa manifesta, a respeito do tema, a seguinte opinião:

“El sueldo, como también la jubilación y la pensión, tiene un carácter alimentario; de ahí la regla incorporada en todas o casi todas las legislaciones” (“Derecho Administrativo”, pág. 147).

Tendo em vista o caráter de prestação alimentar que define o vencimento, Duez et Debeyre fazem sentir que, dêste modo, êle não está vinculado ao trabalho efetivamente prestado pelo funcionário. A idéia — salientam — é de se atribuir ao funcionário um vencimento suficiente, que lhe permita viver convenientemente e poder dedicar-se inteiramente ao serviço público (“Traité de Droit Administratif”, pág. 705).

## A IMPORTÂNCIA DAS RETRIBUIÇÕES PARALELAS

Considerados, assim, os fundamentos do problema afeto ao vencimento do funcionário público, torna-se possível o exame da matéria, dentro de outros ângulos, visando à compreensão do assunto, na esfera ampla do plano de retribuição do funcionalismo. Nessa conjuntura, importa mais ao esclarecimento da questão o adentrar na análise das parcelas retributivas de caráter variável, que formam o estípidio normal do funcionário público.

A primeira vista, parece de irrelevante interêsse o estudo das chamadas retribuições paralelas, uma vez aceita a tese que as considera unicamente como

elementos adjutórios, complementares ou subsidiários. A vivência administrativa, entre nós, nesse ponto, afronta a concepção jurídica, oferecendo um quadro absolutamente esdrúxulo, em que o principal — no caso, o vencimento — se dilui, à vista do valor do acessório — a gratificação.

O processo histórico de nosso direito administrativo positivo revela o início dessa prática a partir do momento em que se operou, juridicamente, o desmembramento efetivo do estipêndio em vencimento e gratificações. Essa fase, pois, tem início com o advento da Lei n.º 1.713, de 1939, ou seja: com a instituição, em termos de consolidação legal, do regime estatutário.

Com a edição da Lei n.º 3.780, de 12 de julho de 1960 — Plano de Classificação de Cargos —, porém, é que se deu verdadeiro incremento ao regime de vencimentos variáveis, denominado *rate range*, pelos americanos.

O assunto, portanto, deve ser estudado dentro de três fases distintas: a anterior ao antigo Estatuto; a que vai daí até a Lei de Classificação de Cargos; e a posterior a esse diploma legal.

No período anterior ao Estatuto de 1939, o vencimento — como já ficou dito — era formado de duas partes: a fixa, chamada ordenado; e a representada pela terça parte da retribuição, que era considerada gratificação *labore facto*. Como exemplo dessa situação, pode ser citada a Lei n.º 227, de 21 de julho de 1936, que, ao reorganizar o Quadro da Secretaria do Senado Federal, determinou fôsem os vencimentos anuais divididos em dois terços de ordenado e um terço de gratificação (art. 1.º, *in fine*).

Igual providência vê-se consignada no Decreto n.º 5.025, de 1.º de outubro de 1926, o qual, ao mandar incorporar ao vencimento majoração salarial concedida pela Lei n.º 4.559, de 1922, determinou:

“Art. 2.º — Nos vencimentos a incorporação será feita dous terços ao ordenado e um terço à gratificação.”

Com o surgimento da Lei n.º 284, de 1936, o sistema sofreu reparos, à vista dos seguintes preceitos:

“Art. 21 — Ficam supprimidos quaesquer estipêndios attribuidos aos funcionarios publicos federaes, a titulo de abono ou gratificação de caracter provisorio, não consignados nas tabellas annexas, inclusive os concedidos pelos Decretos n.ºs 5.025, de 1 de outubro de 1926, 24.768, de 14 de julho de 1934, e 183, de 13 de janeiro de 1936 e outros.

.....

Art. 23 — Fica suprimido o systema de remuneração, composto de ordenado e quotas, resalvado o disposto no art. 4.º, das Disposições Transitorias.”

Deve-se, porém, ao Estatuto, o início de uma nova fase, em que o vencimento é representado pela totalidade da retribuição expressa em padrão fixado em lei.

As gratificações, então, passaram a ter sentido autônomo, destacadas do vencimento, com significado próprio, seja de natureza *labore facto*, à semelhança da gratificação adicional, por tempo de serviço, seja de cunho *labore faciendo*,

como as concedidas pelo exercício de atividades de chefia, assessoramento, secretariado etc.

Nos termos do Estatuto vigente, poderão ser concedidas gratificações:

- a) de função;
- b) pelo exercício do magistério;
- c) pela prestação de serviço extraordinário;
- d) pela representação de gabinete;
- e) pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
- f) pela execução de trabalho de natureza especial com risco de vida ou saúde;
- g) pela execução de trabalho técnico ou científico;
- h) por serviço ou estudo no estrangeiro;
- i) pela participação em órgão de deliberação coletiva;
- j) pelo exercício do encargo de auxiliar ou membro da banca e comissões de concurso;
- l) pelo exercício de encargo de auxiliar ou professor em curso legalmente instituído;
- m) adicional por tempo de serviço.

Além das gratificações enumeradas pelo art. 145, da Lei n.º 1.711, de 1952, o Estatuto assinala determinados tipos de ganhos que o funcionário poderá auferir, ora sob a forma de auxílio para diferença de caixa, de salário-família e de cotas-partes de multa e percentagens.

## OS FUNDAMENTOS DA NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA

Como se vê, o quadro de vantagens próprias do funcionalismo público, dentro da fase estatutária propriamente dita, é bem mais expressivo do que o anterior à edição do Estatuto. Começam, então, por força de injunções imanentes ao desenvolvimento da função pública, a delinear-se os contornos de uma nova política retributiva, tendente à obtenção de melhor rendimento do trabalho do funcionário, mediante a oferta de condições que estimulam o crescimento de seu índice de produtividade e de especialização. Dá-se ênfase, por isso, ao critério de retribuição suplementar, variável segundo as necessidades e exigências do serviço público. Estruturam-se as bases de uma retribuição que muito se assemelha a um prêmio, mas que possui características definidas: a gratificação adicional por tempo de serviço. Essa gratificação, que funciona **labore facto**, tem em si muito dos aspectos que informavam o antigo sistema de têrço, oriundo da administração imperial. (Lei n.º 48, de 1874.)

No que tange à formação de direito adquirido, esse tipo de gratificação oferece exemplo bem prático e, portanto, ao alcance do entendimento geral. É que nêlc se conjugam os elementos exigidos para a consubstanciação da relação de direito. Assim, dispondo a lei que "ao funcionário que completar 20 anos de serviço público efetivo será atribuída uma gratificação igual a 15% (quinze por cento) do respectivo vencimento, a qual será elevada a 25% (vinte e cinco por cento), quando o tempo de serviço do funcionário fôr de 25 anos completos" (art. 146, da Lei n.º 1.711, de 1952), abre-se oportunidade a

que se encontrem os elementos formadores do direito, em termos concretos, uma vez satisfeitas as exigências da lei, ou seja, na hipótese, as que dizem respeito ao implemento da condição: tempo — 20 e 25 anos de serviço.

Em cotejo com as demais modalidades de gratificação, a adicional por tempo de serviço apresenta a singularidade de poder ser considerada como parcela incorporável ao vencimento, dado o seu sentido de permanência, de diuturnidade. Por isso, em certos casos — e, principalmente, em determinadas administrações — admite-se, para efeito de cálculo de vantagens suplementares, seja o vencimento tomado com o acréscimo da adicional já adquirida. O mesmo se dá quando se trata de cálculo de proventos. É verdade que o Decreto n.º 33.704, de 1953, preceitua que “a gratificação adicional não será, em caso algum, nem para nenhum efeito, incorporada ao vencimento ou remuneração do funcionário ou ao provento do aposentado ou disponível”, mas, conforme bem observa J. Guimarães Menegale, tal dispositivo extravasa os limites fixados pela lei, distinguindo, *sponte propria*, para limitar efeitos amplos, tácitamente incorporados à norma legal — *favorabilia amplianda* —, odiosa restringenda.

Julgando auto-aplicável o preceito inserto no art. 146 da Lei n.º 1.711, de 1952, J. Guimarães Menegale acentua:

“A disposição é clara e categórica, insuscetível de interpretações divergentes: fazem jus à gratificação os que vierem a contar certo tempo de serviço, ali previsto. “Ao funcionário que completar” êsse tempo, reza o texto, “será atribuída uma gratificação”, acrescendo: “igual a 15% ou 25% do respectivo vencimento”. Não se trata de qualificar funcionários que completem certo tempo de serviço efetivo, **desde que preencham outras condições**. Não se insere, por conseguinte, em tal dispositivo, nenhuma cláusula cuja exequibilidade exija outra, de aplicação, visto como essa, independente que é, se aplica por si própria.

A que título, pois, a regulamentaram?

Dispensando regulamentação, o dispositivo muito menos o comporta com efeito restritivo. Tolera-se ao regulamento a dilatação de disposições benéficas, ou seja, a flexibilidade da norma legal em sentido generoso; não se admite, contudo, a retração, o enrijecimento da norma legal, em suma, a restrição odiosa, prejudicial ou nociva.

Ora, a regra, ainda que não expressa no art. 146, porquanto não fôra o lugar próprio para enunciá-la, é a incorporação da gratificação por tempo de serviço no vencimento. “Quando as leis e regulamentos — ensina Jêze — consideram determinados elementos pessoais, a residência ou encargos pessoais impostos pelo desempenho de determinado emprego etc., estabelecem **acessórios** do vencimento. Muito numerosos, cabem-lhe denominações variadas.” “O interesse da distinção entre o **vencimento e acessórios do vencimento** não é de ordem jurídica.

Do ponto de vista jurídico, o regime dos acessórios é **idêntico ao do vencimento propriamente dito**.” “O vencimento e os acessórios — termina — **compõem a íntegra remuneração do agente público**.” Sob o aspecto formal, fundem-se numa só figura o vencimento e seu acessório: a gratificação por tempo de serviço. Logo, não se desintegram.

Logo, a gratificação incorpora-se ao vencimento. Do ponto de vista material, não é menos evidente a integração: os dois elementos correspondem, juntos ou separadamente, ao pagamento por serviço prestado. A condição única, para fazer jus ao acessório, consiste em trabalhar efetivamente determinado tempo, transcorrido o qual **o direito do funcionário à gratificação se constitui definitivamente**. Mas êsse direito (por supérfluo que se afigure insistir) não se refere, nem exclusivamente, nem dissociadamente, à gratificação: refere-se à soma, ao total da gratificação com o vencimento. Sem o direito ao vencimento, não haveria o direito à gratificação. A raiz do acessório está no vencimento. Relativamente a outros acessórios, que são ocasionais ou condicionais, compreende-se a dissociabilidade: pendendo, ou pendem, de uma condição aleatória, correlatos a uma ocasião, que dura mais ou menos, é natural que não se identifiquem indissolúvelmente com a base, sôbre a qual assentam. Com a adicional por tempo de serviço, no entanto, outra é a situação, pois é tão permanente quanto o vencimento. Não encontramos no texto legal, que a instituiu, nada, remoto que seja, capaz de autorizar uma ilação como a que deduziu o estranho regulamento do Decreto n.º 33.704. Estamos em que, sujeito a um **térmo certo**, o direito à gratificação por tempo de serviço, uma vez adquirido e perfeito, se torna perpétuo, como é o direito de propriedade ou o direito ao vencimento. Em conseqüência, idêntico ao vencimento, segue-lhe a sorte em tudo e por tudo e produz idênticos efeitos. Se isto não significa incorporar-se ao vencimento, não sabemos que linguagem se usaria para declará-lo.”

Em todo caso, deve ser dito que a expressão “incorporação”, usada para relacionar a parcela já conquistada de gratificação adicional, por tempo de serviço, ao vencimento, serve, sobretudo, como qualificativo, tomado em termos amplos, pôsto que, na substância, na essência que a define, a parte da citada gratificação não se dilui no vencimento, não se perde na homogeneidade de sua massa, não se descaracteriza, portanto, em conseqüência de uma aparente combinação com o vencimento, mantendo-se, isto sim, em condição de incolunidade, com características próprias, inconfundíveis com as que definem o vencimento.

O sentido de incorporação, portanto — a que aludem os autores modernos —, deve ser compreendido como agregação, como associação, como anexação, visto que a gratificação adicional por tempo de serviço oferece cambiantes diferentes das do vencimento, não podendo, assim, combinar-se com êle, para formar conjunto idêntico.

De resto, basta salientar que é possível dissociar as duas parcelas — vencimento e gratificação adicional — para determinados efeitos —, podendo-se, por exemplo, suspender o pagamento do vencimento, porque fixado **diem in diem**, mas não o da parcela de gratificação adicional já granjeada, por constituir direito adquirido.

Como se observa, poderiam os ilustres intérpretes do nosso Estatuto ir mais longe, acoimando, também, de inconstitucional o preceituado no art. 6º do Decreto nº 31.922, de 1952, por encerrar medida restritiva ao direito adquirido, ou seja: a que proíbe, em certos casos de afastamento ou carência,

o pagamento da adicional a quem já a incorporou ao seu patrimônio, por força do implemento da condição temporal exigida pela lei.

É verdade que o respeito a êsse dispositivo não tem sido observado pelos estudiosos do assunto, bastando citar, no caso, a seguinte opinião de Themistocles Brandão Cavalcanti, inserta em "O Funcionário Público e o Seu Regime Jurídico": "O funcionário requisitado para servir ao Governo de outra unidade, autarquia ou sociedade mista, deve receber a gratificação adicional, em sua repartição de origem, não obstante o disposto no art. 6.º do Decreto n.º 31.922, que não menciona expressamente a hipótese."

O processo de gratificação adicional, por tempo de serviço — como, de resto, todo o sistema de remuneração do servidor público —, vem-se desenvolvendo dentro de uma linha de objetivação técnica que se alia ao princípio, cada vez mais operante no serviço público, que dá maior importância à parte variável da retribuição, tendo em conta o seu ajustamento com o destino objetivo da função pública. Daí as medidas de fracionamento do tempo exigido para a aquisição do direito à gratificação. Depois do Estatuto, uma tentativa, nesse particular, foi levada a cabo pela Lei n.º 3.780, de 1960; e outra está sendo objeto de execução, por força da Lei n.º 4.345, de 1964.

A Lei de Classificação de Cargos, através do sistema da progressão horizontal — que, a rigor, não é uma gratificação, mas um aumento automático de vencimentos, por períodos determinados de tempo (triênios) —, pretendeu estabelecer novo critério de fixação de vencimentos, subordinado a razões horizontais e verticais fixas, sem contudo alterar a preceituação relativa à gratificação adicional, nas condições em que a mesma era prevista no Estatuto.

Desta sorte, sendo em número de seis os períodos trienais de aumentos automáticos — não admitida a contagem de tempo anterior —, nenhum conflito poderia ensejar com o instituto da gratificação adicional, por tempo de serviço, pois o direito à mesma, só se formando depois de 20 anos de serviço, não daria azo a uma dupla retribuição pelo mesmo período de tempo. Êsse sistema, porém, só vigorou por quatro anos, sendo, afinal, extinto, por determinação da Lei n.º 4.345, de 26 de junho de 1964 (art. 1.º, § 4.º).

O sistema de progressão horizontal, assim, foi substituído pelo de fracionamento da gratificação adicional por tempo de serviço, a qual passou a ser concedida em termos de quinquênios, à razão de 5% de acréscimo do vencimento, até sete períodos (art. 10 da Lei n.º 4.345, de 1964).

As gratificações de função, por sua vez, englobando atividades de chefia, assessoramento, secretariado e outros encargos determinados em lei ou regulamento, passaram a obedecer a uma sistematização que lhes emprestava conteúdo técnico absolutamente diverso do tradicionalmente adotado. A sua forma de retribuição — anteriormente fundada em coeficientes pecuniários pre-determinados — passou a ser considerada em função do nível de vencimento do cargo efetivo do funcionário, ajustado o seu valor às especificações de uma tabela de símbolos estimados em cruzeiros. A diferença entre o estipêndio do cargo efetivo do funcionário e o valor do símbolo da função gratificada passou a constituir o valor real da mesma.

Na prática, porém, porque o sistema nem sempre colhesse resultados satisfatórios — em certos casos, a execução do mesmo era impraticável —, che-

gou-se ao acolhimento de um método eclético, em que se permite ao funcionário a opção pelo citado sistema ou pelo que lhe outorga a percepção de importância relativa a 20% do valor da respectiva função gratificada (§ 3.º do art. 2.º da Lei n.º 4.345, de 1964).

Observa-se, dessarte, que o processo de retribuição do funcionário público começa a adquirir contornos mais definidos, à vista de uma nova política retributiva, que, só agora, assume feição programática.

Essa, a fase que tem como marco o Plano de Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo.

Não há como negar, porém, que o Plano de Classificação de Cargos, a par das benéficas modificações que introduziu no âmbito das regras de administração de pessoal, aditou outras de resultados técnicos duvidosos, que só se tornaram evidentes quando, em regime de aplicação prática, desenvolveram a sua eficácia no seio da administração pública.

O novo sistema de pagamento das funções gratificadas, por exemplo, gerou situações esquisitas, visto que o seu valor já não correspondia ao volume da parcela de atribuições adjudicada à tarefa normal do funcionário, uma vez que, pela mesma dimensão de trabalho, percebia-se retribuição diferente, ou seja, a variável entre o estipêndio do cargo e o valor da tabela. Por esse critério — que não nos parece coerente, nem com a doutrina, nem com as exigências da pública administração — um funcionário, do nível 12 — por exemplo —, Oficial de Administração, no desempenho de uma chefia de seção símbolo 5-F, perceberia maior gratificação do que um seu colega do nível 14, no desempenho de igual função de chefia, símbolo 5-F. Tal desnível de pagamento, pela execução de igual tarefa, incrementa, desde logo, reações prejudiciais à execução do serviço, promovendo um natural retraimento do funcionário que percebe menor gratificação, o qual não vê razões para acompanhar o índice de produtividade daquele que, embora colocado em escala hierárquica inferior à sua, percebe gratificação mais elevada.

Esse estado de coisas, vale dizer, foi bastante obviado com a faculdade, ora deferida ao funcionário, de poder optar pelo sistema de gratificação percentual, instituído pela Lei n.º 4.345, de 1964.

No que respeita ao plano de remuneração do funcionário público, a Lei de Classificação de Cargos — com o sistema de aumentos automáticos de vencimentos, novo processo de pagamento de funções gratificadas, sistematização do regime de tempo integral, criação da gratificação de nível universitário etc. — simboliza o início de uma nova fase, em que despontam providências de notável interesse para o serviço público e para os seus agentes: as consubstanciadas nas Leis n.ºs 3.826, de 1960 (Lei da Paridade); 4.069, de 1962; 4.242, de 1963; 4.345, de 1964; e 4.863, de 1965.

A idéia que dominou a elaboração do Plano de Classificação de Cargos, na parte relativa ao método de retribuição, está muito bem descrita no seguinte trecho do trabalho de Ennor de Almeida Carneiro: “O Plano de Remuneração”:

“Inicialmente convém lembrar um ponto fundamental. Em matéria de técnica de elaboração de escalas de remuneração há dois caminhos



a seguir: a adoção do sistema de salários fixos ou a adoção do regime de vencimentos variáveis, a que os americanos denominam, respectivamente, "single rate" e "rate range".

"Ambos oferecem vantagens típicas, e desvantagens óbvias. É claro que o método de salário fixo contribui para simplificar a elaboração das folhas de pagamento, contando com a preferência dos responsáveis pela contabilidade. Nas Empresas Industriais ela facilita enormemente os estudos de estimativa de custo. Nas Empresas privadas, onde o sistema de remuneração é baseado no regime de incentivo na base de produção por peça, é claro que o método de vencimento fixo contará com absoluta preferência. O sistema de salário variável, contudo, traz vantagens apreciáveis. Considerando a sistemática que informa o plano de classificação, e tendo em vista que a promoção se fará sempre de um cargo de menor dificuldade para outro mais complexo, e portanto exigindo qualificações diferentes do servidor, é natural que pensemos numa maneira de compensar os servidores que, embora não preenchendo as condições necessárias para a promoção ou o acesso, tenham, entretanto, revelado merecimento no cargo que presentemente ocupam. É ao mesmo tempo uma forma de reconhecer e compensar a experiência que o tirocínio deu ao referido servidor.

"Assim, a promoção tem a significação de uma nova nomeação e significa, de fato, que a administração, reconhecendo em seu servidor qualificações para exercer um cargo de maior responsabilidade na organização, resolve promovê-lo para esse cargo. Pode acontecer porém que a administração, embora não constatando em certo servidor méritos reais para promovê-lo, reconheça nêlo, entretanto, uma dedicação ao serviço, um zelo funcional, uma aplicação tais, que julgue razoável conceder-lhe uma melhoria-prêmio de salário, sem que isto signifique provê-lo noutra cargo

"Com base nessa idéia, deliberou a Comissão adotar o método de salário variável, pelo qual se entende que cada cargo, ao invés de um vencimento fixo, terá uma seqüência de vencimento."

## VALORIZAÇÃO DOS CARGOS TÉCNICOS, CIENTÍFICOS E DE MAGISTÉRIO

A par da providência relativa ao vencimento variável, a Lei de Classificação de Cargos procurou institucionalizar o chamado "regime de tempo integral" ou "regime de dedicação exclusiva", o qual, a rigor, possui as características de uma função *labore faciendi*.

A preocupação de atrair pessoal especializado, mantendo-o a serviço do Estado; o desejo de evitar o êxodo da mão-de-obra técnica — que busca melhoria salarial na melhor oferta do mercado de trabalho privado — são os elementos fundamentais que informam o instituto do regime de tempo integral. Embora o seu campo de incidência esteja limitado às categorias do Serviço Técnico-Científico e do Magistério, o exame do assunto, no presente trabalho, se impõe, visto que o mesmo se fundamenta em determinada contraprestação salarial, variável segundo o tempo de permanência no regime.

Não é nôvo o propósito de dar-se condigna retribuição ao pessoal pertencente a categorias técnico-científicas e do magistério do serviço público. Já a Lei n.º 284, de 1936, em seu art. 29, prescrevia:

“Art. 29 — A juízo do Govêrno, e quando permitirem as condições financeiras do Paiz, será estabelecido, para o exercicio de certos cargos technicos, scientificos e de magisterio, o regime do tempo integral.

§ 1.º — Para o funcionario de tempo integral serão fixados vencimentos superiores aos de seu cargo, os quaes não poderão exceder de cem por cento dos vencimentos normaes.”

O volume da gratificação de tempo integral, como se vê, não poderia ultrapassar a 100% do vencimento. Essa limitação — que não se identificou com a vontade primeira dos legisladores brasileiros (o projeto do Plano de Classificação, encaminhado à sanção, previa gratificação superior a 100%) — foi mantida pela Lei n.º 3.780, de 1960, por consequência de veto do Presidente da República, mantido pelo Congresso Nacional. Com o advento da Lei n.º 4.345, de 1964, porém, ficou revogada a aludida limitação de teto (100%), para fixar-se a de base, segundo a qual a gratificação não poderia ser inferior a 40% do valor do vencimento (art. 11, § 1.º). Mantido tal critério pela Lei n.º 4.863, de 1965 (art. 7.º, § 10), a regulamentação da matéria, pelo Executivo, veio a efetuar-se com o Decreto n.º 57.744, de 3 de fevereiro de 1966, que, em seu art. 8.º, assim dispõe:

“Art. 8.º — O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva perceberá gratificação básica de 40% (quarenta por cento), que poderá ser acrescida das seguintes parcelas em função das respectivas atribuições:

- a) até 20% (vinte por cento), pela essencialidade;
- b) até 20% (vinte por cento), pela complexidade e responsabilidade;
- c) até 20% (vinte por cento), pela dificuldade de recrutamento em face das condições do mercado de trabalho.

§ 1.º — Os percentuais estabelecidos neste artigo serão baseados no vencimento do cargo efetivo do funcionário que houver sido incluído no regime de tempo integral e dedicação exclusiva.

§ 2.º — O ocupante de cargo em comissão, colocado em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, não sendo titular de cargo efetivo, terá a respectiva gratificação calculada à base:

- a) do nível 22, quando exercer cargo de símbolo 1 a 4-C;
- b) do nível 20, quando exercer cargo de símbolo 5 a 8-C;
- c) do nível 18, quando exercer qualquer outro cargo de direção superior.”

É, ainda, do retrotranscrito dispositivo a seguinte preceituação:

“§ 3.º — O funcionário em regime de tempo integral e dedicação exclusiva poderá perceber, conjuntamente com os montantes previstos neste artigo, percentuais suplementares, calculados na forma dos parágrafos anteriores, nas seguintes bases:

- I — até 25% (vinte e cinco por cento), considerados os encargos e a hierarquia das respectivas atribuições, quando em exercicio de

função de gabinete da Presidência da República, de Ministro de Estado, de dirigente de órgão subordinado diretamente ao Presidente da República ou de autarquia;

- II — de 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento), quando em exercício em determinadas zonas ou locais, na forma do art. 145, inciso V, do Estatuto dos Funcionários, após a regulamentação dessa vantagem e nos casos expressamente autorizados no Regulamento próprio.

§ 4.º — Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, o funcionário sob regime de tempo integral e dedicação exclusiva não fará jus a gratificações por serviço extraordinário e pelo exercício em determinadas zonas ou locais, nem às gratificações de produtividade e de representação de Gabinete, ou a quaisquer outras vantagens pecuniárias que visem a retribuir condições de trabalho já compensadas pela gratificação correspondente àquele regime.”

Do que está expresso no Decreto n.º 57.744, de 1966, chega-se à conclusão — embora aventando hipótese especialíssima — de que o funcionário poderá vir a perceber até 165% do valor do seu vencimento, quando em regime de tempo integral. Essa gratificação, como é óbvio, somada às demais vantagens acessórias a que poderá fazer jus o funcionário, apresenta um quadro novo dentro do plano de retribuição do funcionalismo, onde repontarão, como primaciais, as retribuições paralelas ou suplementares.

## NÍVEL UNIVERSITÁRIO

Ao lado da gratificação de tempo integral, a Lei de Classificação de Cargos instituiu a de nível universitário, completando, assim, planejamento relativo à valorização das atividades de natureza técnica, científica e de magistério. Nos termos dessa última gratificação, o funcionário de nível universitário, ocupante de cargo para cujo ingresso ou desempenho é exigido diploma de curso superior, fará jus a uma retribuição suplementar, calculada sobre o valor de seu vencimento, variável segundo o tempo de duração do respectivo curso. A base dessa gratificação assenta no seguinte critério de proporcionalidade: curso de duração igual ou superior a 5 anos — 25%; curso de 4 anos de duração — 20%; e curso de 3 anos de duração — 15%.

As razões que informaram a gratificação de nível universitário — quando submetido o assunto à deliberação da Comissão de Serviço Público Civil do Senado — estão descritas no seguinte tópico do parecer do citado órgão técnico do Senado, que teve como Relator o ilustre Senador Jarbas Maranhão:

“Há profissões que, na esfera acadêmica, enfrentam maiores dificuldades de formação, seja pela variabilidade de matérias de seus currículos, seja pela duração dos respectivos cursos.

“A rigor, os cursos mais extensos são assim organizados em atendimento à diversificação numérica de cadeiras que os compõem.

“No serviço público, todavia, as profissões de nível superior encontram-se igualadas, sem a menor remissão aos índices de dificuldades que caracterizam a vida escolar.

“Médicos, Engenheiros, Agrônomos, Arquitetos, Veterinários, Enfermeiros, Assistentes Sociais etc. são escalonados em padrões de vencimentos que, de certo modo, não atendem às peculiaridades e exigências das respectivas profissões.

“Tocados por esse ângulo do problema, fomos levados a considerar a questão nos termos que nos pareceram razoáveis à sua solução, criando um sistema prático de remuneração que valorizasse o trabalho dentro de seus legítimos graus de dificuldades.

“Inscrevemos, assim, em nosso substitutivo um sistema de pagamento especial, a título de gratificação, tendo em conta a maior especialização nas fontes de instrução escolar, pela duração dos respectivos cursos.

“Ao instituir tal gratificação tivemos em mente criar condições mais favoráveis para as classes intelectuais do serviço público, dando-lhes a remuneração que nos parece mínima à correspondência de sua formação e de suas responsabilidades profissionais.

“Queremos salientar ainda que essa medida, ao lado das demais que instituímos em referência ao tempo integral e aos professores catedráticos, constitui o insopitável desejo de servir ao desenvolvimento de nossas elites, e à nossa cultura, pela proteção aos seus agentes.”

A par dos argumentos expostos no citado parecer da Comissão de Serviço Público Civil do Senado — e que formaram, de fato, o convencimento doutrinário da matéria — necessário se torna dizer que a gratificação de nível universitário resultou, praticamente, de injunções alheias ao seu conteúdo técnico.

Impõe-se, portanto, esclarecimento, a bem daqueles que venham a pesquisar sobre as origens da referida gratificação.

A Lei n.º 1.711, de 1952, ao inscrever, em seu art. 259, os princípios que norteariam a elaboração do Plano de Classificação de Cargos, aditou os seguintes: “a) as carreiras para o ingresso nas quais seja exigido diploma de curso superior, ou a defesa de tese, terão os mesmos níveis de vencimento ou remuneração; c) igual vencimento ou remuneração terão os cargos isolados ou de carreiras, científicos ou técnico-científicos.”

Ora, considerado como legatário da lei anterior, foi o Plano de Classificação de Cargos estruturado, na parte relativa às categorias técnico-científicas, consoante as prescrições do Estatuto. Assim, dentro desse sentido igualitário de retribuição, foram classificados os cargos de médico, enfermeiro, engenheiro, contador, químico, economista etc., todos dentro de dois níveis: 17 e 18. A previsão de enquadramento nas duas classes desses níveis, segundo a regra aceita, colocaria, por exemplo, na mesma escala retributiva, os cargos de médico e de enfermeiro. À vista dessa providência, surgiram, desde logo, as reclamações dos interessados, que não se conformavam em ver identificados, em termos de vencimentos, os cargos de médico e de enfermeiro, considerando que tal assemelhação, *ultima ratio*, importaria no reconhecimento de paridade hierárquica entre as citadas categorias, jungindo-as, ainda, a um mesmo plano de similitude quanto ao valor, vulto e complexidade das respectivas atribuições.

Para a solução do impasse — dado que foi considerada justa a reclamação — uma, das duas seguintes soluções, se impunha: ou se criariam, acima do último nível da escala retributiva prevista (nível 18), outros níveis (19, 20, 21, 22 etc.) — situando aí as categorias de médico — ou se engendraria outro esquema que diferenciasse a remuneração das classes em questão. A primeira solução foi, desde logo, afastada, porque incrementaria, certamente, reivindicações de parte de tôdas as classes anteriormente colocadas no mesmo escalão das beneficiadas (engenheiros, economistas, químicos, astrônomos, veterinários etc.), as quais pugnavam por uma classificação que as elevasse, também, aos novos níveis então criados. Do ponto de vista técnico, seria perfeita a exigência das demais classes. A conjuntura econômico-financeira, porém, desaconselhava a sua adoção. Chegou-se, então, à fórmula vigente, ou seja: a de fazer a distinção retributiva por meio de processo de gratificação, tendo em conta o grau de dificuldade na formação profissional, no atinente ao tempo de duração dos cursos universitários das respectivas classes. É de lamentar-se, porém, que tal instituto tenha sido erradicado de nosso regime administrativo — juntamente com outras gratificações — ainda que substituído pela criação de novos níveis — 19, 20, 21 e 22 (art. 9.º da Lei n.º 4.345, de 1964).

É incontestável, pois, pelo exposto, a existência de um processo que evolui no sentido de dar maior importância às retribuições acessórias, vitalizando a orientação que julga essa providência indispensável, tendo em foco os resultados esperados, pelo que ela representa de estímulo no rendimento do trabalho do funcionário.

## A NOVA POLÍTICA RETRIBUTIVA E O REGIME DE PARIDADE

A nova política retributiva, pois, examinada em termos de vivência dentro das áreas administrativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, apresenta quadro que revela o início de sua influência em vários setores.

No Poder Judiciário, deve ser anotada a adoção do sistema de pagamento das funções gratificadas, nos moldes vigentes na administração do Executivo.

No Poder Legislativo, apesar de o regime de retribuição das funções gratificadas continuar dentro de padrões obsoletos — basta citar que a maior função gratificada é a do símbolo FG-1, com Cr\$ 15.000 mensais —, pode dizer-se que o prestígio da nova política retributiva começa a fazer sentir-se à vista do princípio da paridade entre os servidores dos Três Poderes, fixado pelo Ato Institucional n.º 2, de 1965.

Aplicada, assim, ao plano administrativo das Secretarias das Casas Legislativas, a nova política retributiva do Governo Federal — em termos de paridade na remuneração —, teríamos, pela própria natureza da função legislativa, que reflete outro grau de complexidade, de ver majorados os quantitativos pecuniários dessas funções, ainda que sob a forma, é verdade, de retribuição paralela ou complementar.

Dessa sorte, a paridade retributiva aplicada à parte fixa (vencimento) — dada a pequena faixa que separa os planos de remuneração dos funcionários dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário — não será suficiente para cobrir a parcela de aumento da variável, compreendida pela atualização dos índices de pagamento das funções gratificadas e demais vantagens acessórias: Representação (Decreto n.º 57.722, de 1966), Tempo Integral e outras gratificações.

Esse entendimento, certo, resulta do fato de só compreender-se e justificar-se a citada paridade, em termos de real execução paritária, ou seja: de aplicação, aos cargos em cotejo, de princípios, critérios e normas, em função de uma igualdade de atribuições, racionalmente identificada.

Deve-se, talvez, à pressa com que foi elaborado o Ato Institucional n.º 2 o fato de o mesmo apresentar, no capítulo da paridade, lacunas que poderiam ter sido facilmente preenchidas, em favor de uma interpretação lúcida e cogente.

Tratada, ali, em termos de princípio — dependente, portanto, de regulamentação por lei —, sem o estabelecimento de um elemento qualquer de aferição, a paridade aparece como um instituto capenga, de difícil execução. O certo, porém — à vista, inclusive, das iniciativas anteriores (duas emendas à Constituição) —, é que a paridade retributiva só poderá efetivar-se com base em estudo prévio de avaliação de cargos, a fim de que se não imponham soluções arbitrárias, divorciadas dos fundamentos técnicos e éticos que informam essa providência.

Admitida, pois, como princípio, depende a paridade do estabelecimento de medidas assecuratórias de sua execução, tal como a de constituição de uma comissão de alto nível técnico, integrada por representantes dos Três Podêres, para estudo e apresentação de sugestões próprias à espécie.

A Comissão — assim composta de homens identificados com a vivência do problema, dentro de cada um de seus setores — estaria apta a produzir trabalho esmerado e à altura dos propósitos que caracterizam a medida.

Com o estabelecimento dessa preliminar, a paridade teria curso, pelo menos, sob a responsabilidade de órgão técnico, informado dos problemas de pessoal das áreas administrativas em confronto.

No estágio em que se encontra a medida, porém, caracterizada pela falta de providências sobre sua regulamentação, muitas serão, certamente, as dúvidas que surgirão em torno do assunto, tanto no que concerne ao processo de execução a ser empregado na paridade, senão, também, a propósito de implicações de ordem jurídica resultantes de atos praticados nesse interregno.

Exemplo dessa situação pode ser encontrado no fato de se manterem, até hoje, paralisados os índices de vencimentos dos servidores dos Podêres Legislativo e Judiciário, apesar do aumento geral de retribuição, deferido pela Lei n.º 4.863, de 29 de novembro de 1965.

A tese que informa essa posição é a seguinte: a majoração dos índices retributivos do pessoal dos Podêres Legislativo e Judiciário importaria em conflito com a norma institucional que garante a paridade. Perfilhado esse entendimento, teríamos a recíproca, em relação ao funcionalismo do Executivo, como verdadeira, considerando que o citado aumento geral, pela falta de regras aferidoras da paridade entre os cargos dos Três Podêres, poderia, também, pelo menos em certos casos, vulnerar o princípio constante do art. 25 do Ato Institucional n.º 2, de 1965. O assunto, entanto, pode ser encarado por outro ângulo: o que focaliza o seu aspecto jurídico.

O preceito que estabelece a paridade na remuneração dos servidores dos Três Podêres, constante do art. 25 do Ato Institucional n.º 2, por ter sido

instituído sob a forma de princípio, dependeria, como é óbvio, para ter força executória imediata, de regulamentação, por lei. A sua eficácia temporal, por isso, estaria jungida ao momento de vigência positiva, ou seja: aquêle em que o dispositivo, *not self executing*, recebe a complementação legal indispensável à sua execução.

Na hipótese em foco, porém, não se efetivando a apontada disciplina jurídica, impossível se tornaria o choque com o preceito institucional, dado que o mesmo, além do mais, não estabelece critérios ou rumos a seguir.

Por conseguinte, os aumentos de vencimentos concedidos a categorias sujeitas ao regime de paridade, desde que fundados em critério igualitário, dentro de período em que se não firmou a ação regulamentar, devem ser tidos como legítimos.

Um fato, pois, resulta da atual política de salários: o da universalidade de critério, dentro das áreas administrativas que integram os serviços da União, considerados como tais os da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, os das Secretarias das duas Casas do Congresso Nacional, os dos Órgãos Judiciários Federais e, até, os de certas entidades de economia mista.

Por êsse efeito, uniformizar-se-á o plano de remuneração do funcionalismo público civil, em bases racionais e técnicas, segundo as exigências da administração e os fundamentos da justiça social.

\* \* \*

#### BIBLIOGRAFIA

- Alessi, Renato — *Diritto Amministrativo*, Milano, 1950, 2 volumes, A. Giuffrè-Editore.
- Berthélemy, Henri — *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 11.<sup>a</sup> ed., Paris, 1926, Rousseau & Cie., Editeurs.
- Beviláqua, Clóvia — *Soluções Práticas de Direito*, Rio de Janeiro, 1929, Freitas Bastos & Cia. Editora.
- Bielsa, Rafael — *Derecho Administrativo*, 5.<sup>a</sup> ed., 4 volumes, Buenos Aires, 1955, Roque Depalma Editor.
- Campos, Francisco — *Diritto Administrativo*, 2 volumes, Rio de Janeiro, 1958, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Carvalho, Santos — *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, vol. XXIV, Rio de Janeiro, Editor Borsoli.
- Carvalho, A. A. Contreiras de — *Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, vol. I, 2.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1957, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Catherine, Robert — *Le Fonctionnaire Français* Paris, 1961, Editions Albin Michel.
- Cavalcanti, Themistocles Brandão — *O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico* — Tomos I e II, Rio de Janeiro, 1958, Editor Borsoli.
- Cavalcanti, Themistocles Brandão — *Da Função Pública — Funcionários e Estranumerários — Seu Regime Jurídico, Tratado de Direito Administrativo*, Vol. III, 2.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1948, Livraria Editora Freitas Bastos.
- Cormenin, M. de — *Droit Administratif*, Vols. I e II, 5.<sup>a</sup> ed., Paris, 1840, Gustave Thorel Editor.
- Cretella Júnior, José — *Diritto Administrativo do Brasil*, 5 volumes, 2.<sup>a</sup> ed., Editora Revista dos Tribunais Ltda.
- Duez, Paul et Debeyre, Guy — *Traité de Droit Administratif*, Paris, 1952, Librairie Dalloz
- Fraga, Gabino — *Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., México, 1944, Editorial Porua S. A.
- Gascon y Marin, Jose — *Tratado de Derecho Administrativo*, Vols. I e II, 9.<sup>a</sup> ed., Madri, 1946, C Bermejo Impresor.
- Lancis y Sánchez, Antonio — *Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Havana, 1952, Cultural S. A.
- Leis do Brasil*, 1934, vol. IV, 2.<sup>a</sup> parte, Rio de Janeiro, 1936, Imprensa Nacional.
- Leis do Brasil*, 1936 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> partes, Rio de Janeiro, 1938, Imprensa Nacional.
- Maximiliano, Carlos — *Diritto Intertemporal*, 2.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1955, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Oviedo, Carlos Garcia — *Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Madri, 1951, E.I.S.A.
- Sobrinho, Eduardo Pinto Pessoa — *Classificação de Cargos*, Rio de Janeiro, 1962, A. Coelho Branco F.<sup>o</sup> Editor.
- Sobrinho, Eduardo Pinto Pessoa — *Manual dos Servidores do Estado*, 11.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 1965, Livraria Freitas Bastos S. A.
- Mayer, Otto — *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo IV, Buenos Aires, 1954, Ediciones Arayú.

# ESTADO DE SÍTIO

(5.<sup>a</sup> parte: 1946—1965)

*Leda Maria Cardoso Naud*  
Pesquisadora do Serviço de  
Informação Legislativa

A Constituição de 1946 tratou do estado de sítio nos seguintes artigos: art. 5.<sup>o</sup>, III; art. 87, XIII; arts. 206 a 215 e art. 217, § 5.<sup>o</sup>.

**Art. 5.<sup>o</sup>** — Compete à União:

.....  
III — decretar, prorrogar e suspender o estado de sítio.  
.....

**Art. 87** — Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
XIII — decretar o estado de sítio nos termos desta Constituição.  
.....

**Art. 206** — O Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio nos casos:

- I — de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper;
- II — de guerra externa.

**Art. 207** — A lei que decretar o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil, estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor. Especificará, também, os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais devam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militares, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionarem e influírem no seu curso.

**Parágrafo único** — Publicada a lei, o Presidente da República designará por decreto as pessoas a quem é cometida a execução do estado de sítio e as zonas de operação que, de acôrdo com a referida lei, ficarão submetidas à jurisdição e à legislação militares.

**Art. 208** — No intervalo das sessões legislativas, será da competência exclusiva do Presidente da República a decretação ou a prorrogação do estado de sítio, observados os preceitos do artigo anterior.

**Parágrafo único** — Decretado o estado de sítio, o Presidente do Senado Federal convocará imediatamente o Congresso Nacional para se reunir dentro em quinze dias, a fim de o aprovar ou não.

**Art. 209** — Durante o estado de sítio decretado com fundamento em o n.<sup>o</sup> I do artigo 206, só se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

- I — obrigação de permanência em localidade determinada;
- II — detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns;
- III — destêrro para qualquer localidade, povoada e salubre, do território nacional.

**Parágrafo único** — O Presidente da República poderá, outrossim, determinar:

- I — a censura de correspondência ou de publicidade, inclusive a de radiodifusão, cinema e teatro;
- II — a suspensão da liberdade de reunião, inclusive a exercida no seio das associações;
- III — a busca e apreensão em domicílio;



IV — a suspensão do exercício do cargo ou função a funcionário público ou empregado de autarquia, de entidade de economia mista ou de empresa concessionária de serviço público;

V — a intervenção nas empresas de serviços públicos.

**Art. 210** — O estado de sítio, no caso do n.º I do art. 206, não poderá ser decretado por mais de trinta dias nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior a êsse. No caso do n.º II, poderá ser decretado por todo o tempo em que perdurar a guerra externa.

**Art. 211** — Quando o estado de sítio fôr decretado pelo Presidente da República (artigo 208), êste, logo que se reunir o Congresso Nacional, relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes da decretação e justificará as medidas que tiverem sido adotadas. O Congresso Nacional passará, em sessão secreta, a deliberar sobre o decreto expedido, para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento, e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

**Art. 212** — O decreto do estado de sítio especificará sempre as regiões que deva abranger.

**Art. 213** — As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, as de determinados deputados ou senadores cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

**Parágrafo único** — No intervalo das sessões legislativas, a autorização será dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ou pelo Vice-Presidente do Senado Federal, conforme se trate de membros de uma ou de outra câmara, mas *ad referendum* da câmara competente, que deverá ser imediatamente convocada para se reunir dentro em quinze dias.

**Art. 214** — Expirado o estado de sítio, com êle cessarão os seus efeitos.

**Parágrafo único** — As medidas aplicadas na vigência do estado de sítio serão, logo que êle termine, relatadas pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, com especificação e justificação das providências adotadas.

**Art. 215** — A inobservância de qualquer das prescrições dos arts. 206 a 214 tornará

ilegal a coação e permitirá aos pacientes recorrer ao Poder Judiciário.

**Art. 217** — A Constituição poderá ser emendada.

**§ 5.º** — Não se reformará a Constituição na vigência do estado de sítio."

O irrompimento da Segunda Guerra Mundial, em 1939, forçou a quebra de relações do Brasil com as Nações do Eixo e a participação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) na campanha.

Em 1945, o fim da guerra e a vitória das forças democráticas influíram decisivamente no Brasil, para o fim do Estado Nôvo.

Foram convocadas eleições e um Congresso Constituinte elaborou e promulgou a Constituição de 18 de setembro de 1946.

Foi eleito, por voto direto, para Presidente da República, o **General Eurico Gaspar Dutra**.

Em 1951, sucedeu ao General Dutra o Presidente **Getúlio Vargas**, também eleito por voto direto e popular.

Não se registrou, em nenhum destes dois governos, a decretação de estado de sítio.

Em 3 de outubro de 1955, foi eleito para a Presidência da República **Juscelino Kubitschek de Oliveira**.

Atravessava a nação brasileira, nesta época, grave momento, oriundo não só de dificuldades econômico-financeiras, mas também do grande choque produzido pelo suicídio do Presidente Vargas, no ano anterior. — Sucederam no governo o Vice-Presidente **Café Filho**, depois, em vista de enfermidade, substituído pelo Presidente da Câmara dos Deputados, **Carlos Luz**.

O resultado das eleições de 3 de outubro provocou divergências, surgindo as teses da maioria absoluta e da impugnação dos votos dos comunistas, como argumentos para a anulação do pleito.

Determinado por uma crise militar o afastamento do Presidente **Carlos Luz**, no dia 11 de novembro chegava à Câmara dos Deputados o seguinte documento:

"Exm.º Senhor General Flores da Cunha, Presidente em exercício da Câmara dos Deputados.

Venho comunicar a V. Ex.ª e a essa Câmara que, resguardando a autoridade do cargo em que estou investido, de Presidente da República, e tendo em vista

os graves acontecimentos desta madrugada, que ferem de frente a nossa Constituição, me mantenho no exercício daquele cargo, a bordo de uma unidade da nossa Marinha de Guerra, em águas territoriais. **Carlos Luz.**"

(*Diário do Congresso Nacional*, 12 de novembro de 1955, pág. 8.372.)

No mesmo dia era apreciado naquela Casa do Congresso o requerimento seguinte:

#### Requerimento

"A Câmara dos Deputados, tomando conhecimento dos graves acontecimentos que desde ontem se desenrolam no País e considerando a situação de fato pelos mesmos criada, reconhece a existência do impedimento previsto no art. 79, § 1.º, da Constituição Federal, para cuja solução o mesmo dispositivo prevê o chamamento do Vice-Presidente do Senado Federal ao exercício da Presidência da República.

Em 11 de novembro de 1955 — **José Alkmin — Fernando Ferrari — Hugo Napoleão — Arnaldo Cerdeira — Luiz Campagnoni — Manoel Noronha — Emilio Carlos — Armando Falcão — Loureiro Júnior.**"

(idem, pág. 8.373)

Pôsto em votação, foi o requerimento aprovado por 185 votos contra 72. (idem, pág. 8381.)

O Vice-Presidente do Senado Federal, **Nereu Ramos**, assumiu a Presidência da República até a posse do Presidente eleito a 3 de outubro.

Em 21 de novembro, era apreciado pela Câmara dos Deputados o seguinte requerimento, tendo como primeiro subscritor o Sr. **Vieira de Melo**, e assinado por mais 126 Deputados:

#### Requerimento

"A Câmara dos Deputados:

Considerando que, por deliberação tomada na sessão da Câmara de 11 do corrente e na mesma data homologada pelo Senado, reconheceu o Congresso Nacional a existência do impedimento previsto no art. 79, § 1.º, da Constituição Federal e apontou a solução do chamamento ao exercício da Presidência da República do Vice-Presidente do Senado Federal;

Considerando que, assim agindo, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País,

exercitou o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este, por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos, sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis, de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, e, em consequência, a tranqüilidade da Nação;

Considerando que, tendo convocado ao exercício da suprema magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriormente referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

Considerando que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado;

Resolve declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional."

(*Diário do Congresso Nacional*, 22 de novembro, pág. 9, Suplemento.)

Manifestando-se em nome da Minoria, assim se expressou o Sr. **Afonso Arinos**, em relação ao requerimento apresentado:

"Senhor Presidente, na noite de 10 para 11 de novembro romperam-se no Brasil as comportas da ilegalidade e pela brecha das ambições espumantes correu de roldão o poder constitucional. Deveríamos lembrar aqui aquela frase cheia de intenções e de conteúdo, pronunciada por Nabuco, quando dizia que fácil é abrir as comportas da ilegalidade mas muito difícil canalizar o seu desbordamento.

O que hoje ocorre é exatamente uma tentativa frustrada, uma tentativa incoerente, uma tentativa sem sucesso da maioria de canalizar, dentro de precários raciocínios e de frágeis argumentos, aquele turbilhão, aquele roldão espumante da ilegalidade que ela própria fez desbordar na insensatez da noite de 10 para 11 deste mês.

Não podemos aceitar, Sr. Presidente, sequer como base para discussão, aquela laboriosa, retorcida construção jurídica que aqui nos foi oferecida com tôdas as galas e louçanias da brilhante eloquência do nobre líder da maioria. S. Ex.ª

não discutiu, no desenvolvimento de seu raciocínio, na apresentação da sua tese, na exposição dos seus motivos, aqueles pontos fundamentais que, a seu ver, mereciam discussão. Em um regime como o nosso, de poderes limitados e de competências definidas; em um regime como o nosso, de atribuições especificadas e de poderes independentes, o que é fundamental é que não se pode inovar nem atribuir a qualquer dos poderes políticos federais aquelas providências ou aquela jurisdição que não decorram implicitamente dos poderes expressos que a letra da Constituição lhes conferiu. E eu pergunto, Sr. Presidente: em que ponto, em que dobra, em que desvão, em que alforja, em que segrêdo da Constituição Federal encontrou o nobre Deputado competência ao Congresso Nacional para, pondo de lado o instituto do impedimento do Presidente da República, instituto tradicional do Direito Público, pondo de lado esse instituto, subvertendo linha por linha, palavra por palavra, vírgula por vírgula, tôdas as normas contidas no texto da Constituição e no texto da lei ordinária que regula o funcionamento do **impeachment**, em que mistérios da Constituição encontrou S. Ex.<sup>a</sup> competência expressa ou implícita, dêste órgão do poder, para, dizia eu, abandonando aquêlê mecanismo, aquêlê instrumento que a Constituição lhe outorga e lhe oferece como solução para situações que defrontamos, enveredar por invios e enigmáticos caminhos, encontrar inéditas e surpreendentes soluções, construir uma espécie de mágica através da qual se descobre, se arquiteta, se monta e se oferece à história dêste País uma solução completamente ignorada, completamente desconhecida da tradição jurídica das nossas instituições presidencialistas, a fim de resolver, Sr. Presidente, uma questão que encontrava guarida e solução nos termos expressos desta mesma Constituição."

Mais adiante:

"Lamento que a posse daqueles legalmente eleitos só se possa obter com o sacrifício do exercício daqueles que também foram legalmente eleitos, como é o caso do Sr. Café Filho. Mas se nos formos perder neste debate, é perfeitamente escusado que eu continue na tribuna. De resto, devo dizer a V. Ex.<sup>a</sup> que não tenho mais ânimo, não tenho mais fé, não tenho mais confiança e — porque não? — não tenho mais desejo de falar. Aqui vimos falando, vimos clamando, não no deserto,

e é muito mais grave quando encontramos diante das nossas palavras o deserto povoado de insensibilidade, de incompreensão. Muito mais doloroso é falar frente à frente com companheiros, com amigos, com homens que consideramos realmente dotados das mesmas qualidades que nós, de patriotismo, de vigilância, de interesse pelo futuro do País, mas que tão divergentes se acham, que tão afastados se encontram, que tão distanciados se põem das nossas posições, das nossas concepções e previsões que é, realmente, como se escutássemos apenas a voz e o eco das catacumbas e dos cemitérios, dentro desta sala de vivos; é, finalmente, como se falássemos diante de mortos, quando nos dirigimos aos que aqui nos escutam."

Em seguida, leu o Sr. **Afonso Arinos**, para conhecimento do plenário, a mensagem de oposição à resolução da maioria, documento êste que tinha como primeiro subscritor o Sr. Milton Campos:

"A maioria da Câmara, com a resolução hoje apresentada, não fez mais do que ultimar, levando-o às últimas conseqüências, o golpe inconstitucional de destituição dos chefes legítimos do Poder Executivo.

As bases jurídicas da deliberação adotada na sessão de 11 do corrente, devidamente examinadas naquela oportunidade, são tão frágeis que não merecem a repetição de uma análise séria.

Vamos, apenas, recordar, para que fique constando a nossa absoluta discordância e total repulsa à tese levantada da competência do Congresso Nacional para declarar o impedimento do ocupante legal da Presidência da República, com o desrespeito frontal e completo de tôdas as normas substantivas e adjetivas da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que regula o **impeachment** do chefe do Executivo.

Um instituto constitucional da gravidade do **impeachment**, cuja aplicação foi sempre tão cercada de cautelas, na prática dos países presidencialistas, viu-se, de súbito, por uma deliberação fulminante, pôsto de lado, substituído por estratagemas, sem forma nem figura de direito, que fez tábua rasa de tôdas as normas legais atinentes à matéria, desde o Regimento da Câmara até a Constituição da República.

Abandonando, assim, por inútil, o debate dos aspectos jurídicos do problema,

vamos nos ater à matéria de fato e às conseqüências políticas da resolução proposta pela maioria.

O texto da resolução considera já, implicitamente, impedido, pela votação de 11 de novembro, o Presidente Café Filho.

No entanto, os fatos demonstram o contrário.

A moção que a Câmara debateu e aprovou no dia 11 do corrente considerava exclusivamente o impedimento do Senhor Carlos Luz.

É o que se depreende, *insofismavelmente*, do discurso do Deputado Gustavo Capanema, autor, como se sabe, da fórmula afinal adotada. Falta, pois, qualquer fundamento de fato à conclusão da proposta de hoje.

Finalmente, para terminarmos esta breve declaração — voluntariamente breve porque o escândalo da decisão será amplamente apreciado pelos historiadores futuros —, desejamos mencionar o seu aspecto político.

Com a decisão de hoje, caso seja tomada, a maioria do Congresso Nacional assume a gravíssima responsabilidade de pactuar com um golpe de Estado, *acobertando-o* com a aparência de uma impossível legalização *a posteriori*.

Assim procedendo, anula-se como órgão constitucional deliberante, coloca o poder civil à sombra da espada e macula de insanável ilegitimidade o govêrno que se instalar — se é que se vai instalar algum Govêrno — a 31 de janeiro de 1956." (idem, págs. 20 e 21.)

Apreciado o requerimento apresentado pela maioria, foi êle aprovado por 179 votos contra 94.

A aprovação do requerimento provocou muitas discordâncias e várias Declarações de Voto chegaram à Mesa:

#### Declaração de voto

"Reafirmamos nossa assinatura na declaração emitida pelas forças minoritárias, respeito à matéria apresentada ao plenário, propondo considere o Congresso Nacional impedida para o exercício da Presidência da República o Vice-Presidente constitucional nela investido.

Sentimo-nos, porém, no dever de acrescentar àquelas palavras algumas outras que expressem nosso pensamento, quando a Câmara abdica novamente, e agora de maneira definitiva, de sua soberania e

se presta às manobras ilegais e ignominiosas dos que, rebeldos contra o poder legítimo, pretendem coonestar, à força de pronunciamentos extorquidos, a sedição que implantaram, a rebeldia em que incorreram e a que pretendem dar vestimenta, rôta e suja que seja, aparentemente jurídica.

Fôrças militares se revoltaram em 10 de novembro. Conseguiram, a 11, que esta Câmara, traíndo seus deveres, decretasse a deposição do Presidente Carlos Luz, interferindo em órbita que não era sua, pisando a Constituição que jurou defender e tentando legalizar a ilegalidade, legitimar o espúrio. Isso mesmo salientamos em nossa declaração de voto.

Por mais que previssemos, não esperávamos, entretanto, que tão cedo fôsse ela chamada a opinar em condições tão desgraçadas; e, ainda uma vez, e definitivamente, se demitisse de seus deveres, acovardada, coata, inválida para o uso das prerrogativas que lhe competem, e desvairada pelo medo, pela pusilanimidade, invadisse o campo do Executivo — destituindo o Presidente legítimo — e o do Judiciário — interpretando a Constituição e resolvenda pendência sôbre o texto legal —, para servir a chefes rebeldos do Exército, mergulhados na sublevação militar, buscando na Câmara o que a própria razão e consciência lhes nega.

Para isso, tôdas as violências foram permitidas, neste plenário, contra a Constituição e o Regimento. Onde a forma regimental da proposição, ora requerimento — para coagir no estreito dos prazos regimentais a minoria —, ora projeto, para facilitar a ação da maioria, a casação da preferência para a matéria orçamentária, para que fôra convocada a sessão extraordinária, à falta de todas os requisitos regimentais da publicação e parecer; onde o respeito à lei normativa de nossos trabalhos?

Aliás, como respeitaria uma Presidência que não se deu ao escrúpulo de cumprir o próprio dispositivo referente ao preenchimento da vaga decorrente da renúncia do Sr. Carlos Luz, para, usurpando o cargo, nêle permanecer numa substituição permanente e impossível!

Com a quebra de todos os princípios informativos do Regimento e a desobediência ao seu texto expreso, apenas se cometeu o crime menor desta sessão infeliz e crepuscular em que, em verdade,

se aboliu, pisou e ab-rogou a própria Constituição.

Com a votação do requerimento (?) im-peditivo do exercício do Presidente Carlos Luz, esta Câmara perde o respeito a si própria e autoriza, de parte da opinião pública do País, faça dela o juízo que merecem os que não desempenham com dignidade, denodo e sinceridade os deveres que lhes incumbem.

De agora em diante, não fale mais a maioria em Câmara livre e autêntica, que nunca mais autoridade terá para se opor ao desejo dos tiranos, que duas vêzes a empolgaram. A nós, que combatemos essa indignidade, que a ela nos opusemos com tôdas as nossas fôrças, que a denunciamos à Nação, nem ao menos nos resta o consôlo de não haveremos colaborado ou compactuado com ela, porque, na voragem de descrédito do Legislativo vai o regime, vai a Democracia, que tanto nos custou recriar em terras brasileiras.

E não por culpa nossa, para desgraça de todos.

Nem se escuse de haver nela colaborado quem, pela posição que ocupa, tinha o dever moral e jurídico de repeli-la: o Vice-Presidente do Senado, em exercício na Presidência da República, que, quando nada, por escrúpulo de consciência, princípio elementar de decência política, não poderia servir à manobra de que é beneficiário, atado ao carro militar dos que o constroem a prática tão deprimente.

Nesta declaração, escrita entre os debates tumultuosos desta sessão, fique a nossa revolta contra a indignidade que se comete e de que, em breve, muito breve se envergonharão, querendo Deus, as que agora a cometem!

Sala das Sessões, 21 de novembro de 1955, a 1.20 da madrugada de 22. — **Oscar Corrêa — Bilac Pinto — Adauto Cardoso — Aliomar Baleeiro.**

(idem, pág. 27.)

#### Declaração de voto

"Pronunciei-me contra o requerimento, por me parecer que êle é manifestamente atentatório à Constituição Federal, que se diz defender, a todo o custo.

Não votei nos Srs. Getúlio Vargas e Café Filho em 1950, nem nos Srs. Juscelino Kubitschek e João Goulart em 1955.

Assim como reconheci, entretanto, legítimo o resultado do primeiro pleito, não

posso negar a mesma conseqüência ao segundo.

Qualquer oposição extraconstitucional à soberania das urnas encontra em mim a mais viva repulsa e, nesse sentido, tem sido minha orientação invariável.

Enquanto me coloco, por essa forma, firmemente ao lado do princípio da legalidade, pouco me importando o nome das figuras eventualmente envolvidas no conflito de interesses, não atino com a singular posição daqueles que propugnam a posse dos que foram eleitos recentemente e negam a retomada de poderes por quem se tornou, igualmente, titular de direito ao cargo de Presidente da República, por tranqüila sagração das urnas.

Quem assim procede está concorrendo, certamente sem o querer, para aluir as bases da estrutura constitucional e legal, sem as quais ruirá fatalmente o edifício democrático e, com êle, os últimos efeitos da manifestação do povo nas urnas de 3 de outubro.

Na solução anterior, tomada a 11 de novembro, havia um Presidente momentaneamente impedido, com seu mandato perfeitamente revogável pelo mesmo colégio eleitoral que o outorgou, isto é, o plenário da Câmara dos Deputados. Posteriormente, êle mesmo despiu-se da investidura, consolidando a posição legalmente assumida, como substituto imediato, pelo Vice-Presidente do Senado.

No caso, porém, o Sr. Café Filho é o legítimo titular da Presidência da República e deseja regressar ao exercício de suas funções. Torná-lo impedido por ato do Congresso, quando êle se dispõe ao exercício de uma prerrogativa constitucionalmente assegurada, é golpear a fundo as instituições democráticas, mormente se depararmos que o próprio General Henrique Teixeira Lott foi seu Ministro da Guerra e, portanto, nada argüiu contra êle, até o instante em que o Presidente se afastou temporariamente, em virtude de um distúrbio cardiovascular.

Sou contra essa violação do estatuto constitucional ante os mesmos motivos por que me bato leal e sinceramente pela posse dos candidatos atualmente eleitos, muito embora não hajam recebido meu voto.

Ou vivemos numa democracia e devemos praticá-la sem reservas, ou então acabemos com o disfarce do constitucionalismo de interesses e conveniências, perdendo a autoridade para censurar os que,

também chamados golpistas, se julgam com o mesmo direito de defender, fora da ordem legal, as suas conveniências e interesses.

Sala das Sessões, 21 de novembro de 1955. — **Tarso Dutra.**“

(idem, pág. 28.)

Em 21 de novembro, sessão de 21 horas, era lida no Senado da República mensagem enviada pelo Sr. **Café Filho**:

**Mensagem n.º 349, de 1955**

“Em 21 de novembro de 1955,  
Senhor Presidente:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que acabo de dirigir ao Exce-lentíssimo Senhor Doutor Nereu Ramos, Vice-Presidente do Senado Federal, no exercício da Presidência da República, a seguinte comunicação:

“Tendo cessado os motivos de impedi-mento que me levaram a afastar-me do exercício da Presidência da Re-pública, tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que nesta data e a partir do momento em que lhe faço esta comunicação, reassumo, para os devidos efeitos, o exercício daquelas funções. Nesta oportunidade, reitero-lhe os protestos de minha considera-ção e estima.

Queira Vossa Excelência receber a ex-pressão do meu alto aprêço.

**João Café Filho.**“

(Diário do Congresso Nacional, Suplemen-to ao n.º 175, 22 de novembro de 1955, pág. 3.)

Na mesma sessão, chegava à Mesa ofício do Presidente da Câmara dos Deputados:

“Rio de Janeiro, 21 de novembro de 1955  
Senhor Presidente:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência, para os devidos efeitos, que a Câmara dos Deputados, em sessão ex-traordinária hoje realizada, aprovou a se-guinte resolução:

“Considerando que, por deliberação tomada na sessão da Câmara, de 11 do corrente, e na mesma data homologada pelo Senado, reconheceu o Con-gresso Nacional a existência do im-pedimento previsto no art. 79, § 1.º, da Constituição Federal e apontou a solução do chamamento ao exercício da Presidência da República do Vice-Presidente do Senado Federal;

Considerando que, assim agindo, à vis-ta da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sôbre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, êste, por ter sido envolvido pelos mes-mos acontecimentos, sob o imperativo de condições notôriamente irremoví-veis, de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a so-brevivência do Regime, e, em conse-quência, a tranqüilidade da Nação;

Considerando que, tendo convocado ao exercício da suprema magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Fe-deral, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anterior-mente referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sôbre a cessa-ção de tal impedimento;

Considerando que ao Congresso Na-cional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como an-tes, ameaçado,

Resolve declarar que permanece o im-pedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Con-gresso Nacional.”

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência meus protestos de alto aprêço e consideração.

**Flôres da Cunha.**“

(idem, pág. 26.)

Submetida a matéria à consideração da Co-missão de Constituição e Justiça, foi apresen-tado à discussão do Plenário o seguinte pro-jeto de resolução:

**Projeto de Resolução n.º 21, de 1955**

“Manifesta a concordância do Senado à deliberação da Câmara dos Deputados que declara perdurarem impedimentos ante-riormente reconhecidos, em atos das duas Casas do Congresso Nacional, de 11 do mês em curso, para o exercício do cargo de Presidente da República.

**Artigo único** — O Senado Federal, to-mando conhecimento da deliberação ado-tada pela Câmara dos Deputados, “ver-bis”:

“A Câmara dos Deputados:

Considerando que, por deliberação to-mada na sessão da Câmara, de 11 do

corrente, e na mesma data homologada pelo Senado, reconheceu o Congresso Nacional a existência do impedimento previsto no art. 79 § 1.º, da Constituição Federal e apontou a solução do chamamento ao exercício da Presidência da República do Vice-Presidente do Senado Federal;

Considerando que, assim agindo, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este, por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em conseqüência, a tranquilidade da Nação;

Considerando que, tendo convocado ao exercício da suprema magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

Considerando que, ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado,

Resolve declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional."

Declara a sua concordância com o que nela se contém.

Sala das Sessões, 22 de novembro de 1955. — **Cunha Mello**, Presidente — **Paulo Fernandes**, Relator — **Atílio Vivacqua**, vencido — **Oswaldo Moura Brasil** — **Louival Fontes** — **Argemiro de Figueiredo**, vencido — **Rui Palmeira**, vencido — **Kerginaldo Cavalcanti** — **Benedicto Valladares** — **Armando Câmara**, vencido."

(idem, pág. 28.)

Em discussão o projeto de resolução, assim se expressou o Sr. **Argemiro de Figueiredo**:

"Senhor Presidente, como sabe Vossa Excelência, discutimos, antecipadamente, a proposição que acaba de ser submetida

à deliberação do Senado. Demonstrei, há poucas horas, o quanto era possível fazê-lo, a inconstitucionalidade da proposição da Câmara dos Deputados; demonstrei que é uma violação flagrante à Constituição da República; salientei que a Câmara dos Deputados havia subvertido a ordem constitucional do País, o regime legal estabelecido em nosso Carta Magna; que havia violado o princípio salutar da divisão dos poderes e tinha chamado a si uma função que a Constituição não lhe outorga, qual seja a de cassar na verdade e em síntese o mandato do Presidente da República.

Sr. Presidente, essa atribuição escapa à competência do Congresso. Declarei, e agora repito, que a Câmara dos Deputados instituiu por essa forma violenta e ilegal a ditadura do Poder Legislativo.

Ainda demonstrei a V. Ex.<sup>a</sup> que escapa também à deliberação do Congresso admitir-se compulsoriamente o impedimento do Presidente da República, que, como toda a nação sabe, foi involuntário, provocado por moléstia na pessoa do Chefe da Nação. Conseqüentemente, só ele, dentro do regime normal, poderia deliberar sobre esse impedimento e nunca, Sr. Presidente, o Congresso Nacional.

Ouvimos com a maior atenção a exposição feita pelos brilhantes colegas nossos nessa Casa; exposição de motivos extralegais, justificando atentado violento e inconstitucional que a Câmara dos Deputados acaba de perpetrar.

Um dos brilhantes senadores desta Casa justificou-a alegando a existência de um golpe de estado que se teria preparado e admitindo que o golpe que se efetivou teve por objetivo impedir que o em potencial viesse a se tornar realidade.

Ora, Sr. Presidente, mesmo que os fundamentos tivessem cunho de juridicidade, ou razão de ser em face dos dispositivos da Constituição Federal, perguntaríamos e sem resposta haveríamos de ficar: quais os elementos, as provas de fato, as provas reais, as provas inequívocas desse golpe que se estaria preparando contra as instituições republicanas?

Ninguém poderá responder.

Assim, o golpe efetivado veio, Senhor Presidente, na verdade, admitindo a boafé daqueles que o defendem, apoiado em meras suposições.

Sr. Presidente, desejo, nesta hora, admitir — para argumentar e evidenciar, ao

mesmo tempo, a inconstitucionalidade, a violência da medida — que houvesse razão, elementos, provas cabais de que se estivesse preparando golpe contra as instituições, contra as autoridades constituídas — um golpe com pensamento e sentido subalternos.

Admitamos, Sr. Presidente, para argumentar, que o Presidente da República não viesse exercendo bem as altas funções de que está investido pela vontade soberana do povo brasileiro; admitamos que houvesse violado a lei, ou incorrido em crime de responsabilidade. Pergunto ao Senado, com a alta responsabilidade que tem nesta hora: qual seria, então, a medida legal? Qual a medida que poderíamos adotar para aplicar contra o Presidente da República que se demonstrasse incapaz de exercer suas elevadas e nobres funções, ou houvesse perpetrado crime de responsabilidade?

Qual a medida compatível com as instituições, com a ordem legal?

Concluir-se daí que o Congresso Nacional teria ou tem poderes para cassar o mandato do Presidente da República é negar a estrutura, o sistema jurídico que nos rege. Nos casos de violação e transgressão, há as leis de crimes de responsabilidade. Sabem V. Ex.<sup>as</sup> e o Senado que há medidas prescritas para resolver o assunto. Há o processo por crime de responsabilidade contra o Chefe da Nação, previsto na própria Constituição.

Admita-se, chegue-se à conclusão, diante de premissas dessa natureza, que o Presidente da República incorreu em crime de responsabilidade.

A medida constitucional, legal, seria matar a Constituição, destruir o regime legal? Parece-me uma insensatez, uma violência que ficará nos Anais da vida parlamentar do Brasil, inquestionavelmente.

Mas, Sr. Presidente, não é só a Carta Magna que se viola nesta hora; é a constituição desta Casa do Congresso, o seu Regimento Interno.

Ainda há poucos instantes, na Comissão de Constituição e Justiça, quatro companheiros nossos tiveram voto discordante da maioria.

Levantei a preliminar de que o Parlamento não poderia decidir matéria dessa ordem. Excede os limites da sua competência.

Demonstrei-o à luz do que dispõe o art. 105 do Regimento Interno:

“Consistem as proposições em projetos de lei (matéria da competência do Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República — art. 65 da Constituição Federal); projetos de decreto legislativo (matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional — art. 66 da Constituição Federal); projetos de resolução (matéria da competência privativa do Senado); requerimentos, indicações, pareceres e emendas.”

A proposição que nos chega da Câmara dos Deputados vem com denominação de Projeto de Resolução. Para se enquadrar a competência do Senado na deliberação que vai tomar o Projeto de Resolução deveria constituir matéria privativa de sua competência. Tal não acontece.

A proposição não está, absolutamente, enquadrada no que constitui matéria privativa do Senado; não é, conseqüentemente, projeto de resolução.”

Mais adiante:

“A Câmara dos Deputados não violou, com a resolução que nos mandou, apenas a Constituição Federal; violou, por igual, o Regimento da Casa. Demonstrei, nos termos da nossa Lei Interna, que o Senado não pode, absolutamente, deliberar sobre assunto dessa natureza. A matéria excede a sua competência.

Assim, Sr. Presidente, violada pela Câmara dos Deputados a Constituição da República; tomadas as medidas para cassação — este é o termo — do mandato do Sr. Presidente da República eleito pelo povo, o Senado chama a si a matéria que não é de sua alçada.

Violado o Regimento Interno, o lei que nos rege, pergunto a V.Ex.<sup>as</sup> e ao Senado, o que nos poderá ficar de tudo isto?

Quando as leis desaparecem, quando a Constituição não tem mais garantias, quando as leis são violadas pelo poder que tinha o dever maior de respeitá-las, o próprio poder que as elaborou, pergunto a V. Ex.<sup>as</sup> o que poderá ficar da garantia da ordem jurídica neste País, de segurança para as nossas liberdades?

Não direi que nada, porque, nesta hora histórica, nós, que combatemos o ponto de vista da maioria parlamentar, queremos, em tudo isto, nesta catástrofe, nesta subversão da ordem jurídica e cons-



titucional, ressaltar nossos princípios, a nossa honra e a cultura jurídica do Brasil."

(idem, pág. 28.)

O Projeto de Resolução foi aprovado por 35 votos contra 16.

(idem, pág. 38)

Em 22 de novembro, chegou à Câmara dos Deputados projeto do Poder Executivo, de decretação de estado de sítio:

#### Projeto do Poder Executivo

"O Congresso Nacional,

considerando os fatos indicativos da iminência de subversão da ordem pública e comoção intestina grave, que determinaram o movimento de retorno aos quadros constitucionais, em 11 de novembro de 1955, e a decisão subsequente do Congresso Nacional quanto à aplicação do art. 79, § 1.º, da Constituição Federal;

considerando a necessidade de prevenir e reprimir o surto subversivo que atenta contra a ordem constitucional,

Decreta:

**Art. 1.º** — Fica decretado o estado de sítio em todo o território nacional, pelo prazo de trinta (30) dias.

**Art. 2.º** — Continuam em vigor as garantias asseguradas pela Constituição Federal, com exceção dos §§ 5.º, 6.º, 11, 15, 20, 21, 22, 23 e 24 do art. 141 e do art. 142, que ficam suspensas durante o estado de sítio.

**Parágrafo único** — A suspensão do **habeas corpus** restringe-se aos atos praticados em virtude do estado de sítio por autoridades federais, e a do mandado de segurança aos emanados do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Congresso Nacional e do executor do estado de sítio.

**Art. 3.º** — O executor do estado de sítio, designado por decreto do Presidente da República, tomará as providências adequadas para prevenir e reprimir qualquer tentativa de comoção intestina, requisitando a colaboração das autoridades civis e militares, por intermédio dos Ministros de que elas dependem.

**Parágrafo único** — Os fatos apurados, que constituam crimes contra o Estado e a ordem política e social, ainda quando cometidos por civis, ficam submetidos, quanto à investigação e ao julga-

mento, à jurisdição militar, conforme o art. 207 da Constituição Federal.

**Art. 4.º** — O executor do estado de sítio poderá tomar, contra pessoas, as medidas previstas nos números I e II do art. 209 da Constituição Federal, sem prejuízo das reservadas à competência do Presidente da República pelo parágrafo único do mesmo artigo.

**Art. 5.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senhores Membros do Congresso Nacional:

Os Ministros da Marinha, da Guerra e da Aeronáutica, responsáveis pela ordem interna e pelo retorno do País aos quadros da normalidade constitucional, dirigiram-me a exposição, que tenho a honra de transmitir em original a Vossas Excelências, na qual fazem sentir a necessidade, para manutenção da ordem e das instituições, de decretação do estado de sítio.

**2.** Julgo de todo ponto de vista conveniente aos interesses superiores da ordem pública e à defesa da Constituição, que se adote a medida, e tenho a honra de solicitá-la ao Congresso Nacional, pelo prazo de trinta dias, previsto no art. 210 da mesma Constituição.

**3.** A medida deve, a meu ver, ser extensiva a todo território nacional, para que nenhuma parte dêste se possa converter numa área de refúgio das atividades subversivas que o governo tem o dever e o propósito de reprimir.

**4.** As garantias constitucionais, cuja suspensão se impõe, são apenas aquelas que dizem respeito mais diretamente à investigação, à prevenção e à repressão do movimento subversivo, que vem prosperando nas últimas semanas e cuja irrupção iminente conduziu aos acontecimentos de 11 de novembro e à subsequente deliberação do Congresso Nacional sobre a substituição do Presidente da República. Praz-me acentuar que a defesa da ordem pública não reclama, neste momento, qualquer medida restritiva dos direitos que a Constituição e as leis ordinárias asseguram aos trabalhadores, os quais se acham coesos e pacíficos, ao lado da lei e dos poderes constituídos, plenamente identificados com o movimento de retorno à legalidade, cujas razões estão lançadas no sentimento popular e no respeito às fontes da soberania.

5. Será conveniente que a apuração dos crimes contra o Estado e a segurança política do País fiquem, durante o estado de sítio, sob a jurisdição militar, na forma prevista na própria Constituição (artigo 207).

6. Tenho a honra de submeter à consideração do Congresso Nacional, à vista do exposto, o anexo projeto de lei.  
Rio de Janeiro, 22 de novembro de 1955.  
— *Nereu Ramos.*”

#### Exposição de Motivos

“Excelentíssimo Senhor

Presidente da República

O movimento de retorno aos quadros constitucionais vigentes, iniciado e ultimado na manhã de 11 de novembro, não foi ditado apenas pelo imperativo de restaurar, em sua plenitude, o princípio de disciplina, essencial à vida e à honra das instituições militares, mas também, e principalmente, pela necessidade de impedir a consumação iminente da subversão da ordem constitucional, pregada afrontosamente por maus brasileiros, na tribuna parlamentar, na imprensa, no rádio e na televisão, e tornada possível pela conivência de alguns chefes militares e de detentores de altos cargos do Poder Executivo.

2. O momento crítico na vida do Estado de direito é aquele, Senhor Presidente, em que o propósito de destruir a legalidade ganha o ânimo do responsável supremo pela sua manutenção.

Enquanto esse propósito existe apenas no espírito de colaboradores e auxiliares do Chefe do Estado, permanecendo êste fiel ao seu juramento constitucional, a forma de servir à lei e de respeitá-la é dar apoio ao magistrado que a encarna, para que êle faça funcionar normalmente as instituições e expila os que pretendem destruí-las. Quando, porém, a ameaça à ordem pública parte da própria chefia, quando a intenção de destruir as liberdades e franquias cívicas se instala no ânimo do seu próprio defensor, delinea-se uma crise para a qual não há remédio constitucional direto, e a salvação do direito, da paz social e da liberdade pública fica nas mãos dos Poderes não atingidos pela corrupção e das classes militares, que exprimem o povo em armas, sob a inspiração exclusiva do interesse do País.

3. Infelizmente não foi esta, na nossa intensa história política, a primeira vez

que a ameaça às instituições legais se veio agasalhar no ânimo de um Chefe de Estado. Mas tanto anteriormente, como agora, as Fôrças Armadas souberam dar prova de sua vigilância e desambição, fazendo abortar o atentado, e entregando imediatamente o govêrno do País às autoridades constitucionais chamadas pela lei a exercê-lo. Para honra das Fôrças Armadas, não conservaram estas a autoridade de fato mais do que o tempo estritamente necessário para retirar do centro das decisões políticas os que queiriam tomá-las contra o interesse do País e contra os imperativos da soberania popular.

4. No dia 10 de novembro, como é do conhecimento público, a subversão da ordem, langamente e abertamente preparada por políticos impatrióticos, com o encorajamento lamentável de alguns militares, atingiu a um ponto culminante, a partir do qual a sua consumação seria inevitável, se as Fôrças Armadas, fiéis à Constituição, não erradicassem do poder os que dêle pretendiam servir-se para a destruição das instituições.

A aplicação do preceito constitucional chamou à Presidência da República, como substituto eventual do Vice-Presidente Sr. João Café Filho, o então Presidente da Câmara dos Deputados, o qual, em poucas horas de exercício do cargo, revelou-se, sob a influência dos que urdiam contra o regime, um instrumento eficaz pôsto a serviço da subversão. Agravando por atos deliberados, infringentes da disciplina, a crise que se processava, o então Presidente procurava, ao mesmo tempo, confiar os altos departamentos da administração militar a quem abrisse as portas ao movimento destruidor da legalidade, e assim suscitou o pronunciamento fulminante com que as Fôrças Armadas puderam, uma vez mais, mercê de Deus, preservar a ordem pública e o regime representativo de um golpe de Estado desfechado de cima para baixo, sem raízes nos sentimentos do povo e da tropa, ditado apenas pelos assomos da ambição pessoal e do ressentimento político.

Imediatamente, reunindo em tórno de sua pessoa, numa verdadeira confissão pública, os cabeças mais evidentes da agitação, o então Presidente fazia-se ao largo a bordo de um vaso de guerra, deixando acéfalo o Poder Executivo. Não tardou a providência clara, legítima e patriótica do Congresso Nacional, que em pronunciamento expressivo reconheceu o

estado de coisas existente, e apelou para Vossa Excelência, como sucessor constitucional do Presidente da República, não deixando, assim, que, por um só dia, se rompesse a continuidade do regime e a plena legitimidade dos atos de seu governo.

5. Não é possível, entretanto, Sr. Presidente, ignorar a gravidade da situação política e militar, longamente trabalhada por fatores de desordem, que predispueram muitos espíritos e lograram obter importantes articulações. Na Capital Federal e nos Estados perduram focos de subversão momentaneamente silenciosos, mas dotados de perigosa potencialidade, e o restabelecimento das atividades subversivas de parlamentares, amparados por suas imunidades, não tardará em favorecer a rearticulação do que no primeiro instante parece extinto, e, na verdade, está adormecido.

Quem percorrer os jornais subversivos e os discursos parlamentares das últimas semanas recolherá farto material demonstrativo de afrontosa pregação de crimes contra a segurança do Estado, e, descendo um pouco mais fundo na vida social e partidária, logo se encontrarão os fios de uma trama revolucionária, de objetivos não apenas ilegais, mas sanguinários, que precisa ser posta à luz do dia para punição dos responsáveis.

6. As medidas necessárias, Sr. Presidente, à consecução desse objetivo repressivo não são, porém, compatíveis com a plenitude das garantias individuais vigentes. Para levá-las a termo com êxito, sem violação da Constituição, antes com o cumprimento rigoroso dela, parece necessário, aos Ministros abaixo assinados, que o Governo obtenha do Congresso, com a máxima presteza, a decretação do estado de sítio, com o apoio no art. 206, I, *in fine*, da Constituição Federal.

É o que tomamos a liberdade de sugerir a Vossa Excelência, cômicos da extensão de nossas responsabilidades para com Vossa Excelência e para com o País.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1955.  
— Antônio Alves Câmara — General Henrique Lott — Major-Brigadeiro Vasco Alves Seco."

(Diário do Congresso Nacional, 23 de novembro de 1955, pág. 13, Suplemento ao n.º 178.)

Apresentadas emendas, foi o projeto de estado de sítio amplamente discutido, manifestando-se vários oradores sobre a matéria.

Na discussão da Emenda n.º 24, relativa ao restabelecimento da medida de **habeas corpus**, assim se manifestou o Sr. José Bonifácio:

"Sr. Presidente, a mensagem que impõe ao Congresso a decretação do estado de sítio não é apenas um documento hipócrita, no seu fundo, mas, sobretudo, um documento desabusado, que pretende encaminhar este País para dias sombrios, senão desastrosos e fatais. O restabelecimento da medida do **habeas corpus**, que a emenda pretende, dá oportunidade a que a Nação conheça os propósitos do Governo em toda a sua torpeza.

Diz a Constituição da República, em seu artigo 141, § 23:

"Dar-se-á **habeas corpus** sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder..."

Ora, pretendendo suprimir a concessão de **habeas corpus**, a mensagem confessa, de antemão, de plano, de modo categórico e cínico, que deseja fugir às penas da lei e aos processos de responsabilidade, toda vez que praticar ilegalidade ou abuso de poder.

Eis, Sr. Presidente, a que está sujeito o povo brasileiro se este dispositivo continuar fazendo parte integrante da lei que, desgraçadamente, chega a seu término. Mas a desfaçatez desses homens, que nesta hora empolgaram o Poder Público deste País, já não tem limites e atinge as raias do inconcebível. A própria ementa da mensagem começa com uma falsidade e com uma verdadeira infâmia, pois diz que, para fazer com que o País retorne aos quadros constitucionais vigentes, é necessário o estado de sítio.

Ora, quem expulsou este País da área constitucional? Foi, por acaso, a oposição? Não, Sr. Presidente. Um General, retinindo suas esporas e brandindo sua espada, chega à presença do Presidente da República e lhe diz: "Em nome dos generais — já não do povo, atentem bem a Câmara e a Nação —, em nome dos generais, V. Ex.ª não tomará mais posse."

Nesse instante, nessa hora, exatamente, declarou-se a alteração dos quadros constitucionais.

Pois bem, reclamando, esses mesmos que alteraram a ordem pública, o estado de sítio para repor o País dentro dos quadros legais, que conclusão devemos tirar?

É que precisamente se quer a medida excepcional para fazer com que o País tão cedo não retorne aos quadros da pacificação.

Tal a interpretação líquida e certa que cabe dar aos dispositivos que os militares impõem á Câmara sejam votados.

Mas — e é este o momento azado para produzir, em breves palavras, neste curto espaço de tempo, a defesa do Congresso Nacional — os generais alteraram a ordem pública. Um deles comparece á Clínica São Vicente e diz, como acentuei, ao Presidente, que S. Ex.<sup>ª</sup> não poderá tomar posse. Já no rádio, censurado por êle próprio, se declara que o Ministro da Guerra foi fazer uma visita de cordialidade ao Presidente.

E o Presidente da República de fato, que até agora não deu uma palavra á Nação, nem esclareceu o povo brasileiro porque pediu essa medida, vai ao rádio através de uma outra nota, e afirma que entregará a Presidência da República a seu legítimo sucessor, que é o Presidente Café Filho. Mas o Congresso Nacional vota a destituição desse Presidente. E, então, vamos assistir a êsse espetáculo degradante: o Exército, ou quem provocou a alteração da ordem pública, passarão á História do País e aos olhos do povo brasileiro como os executores dóceis de determinações do Congresso Nacional. É preciso que a Nação saiba — e não tem outro objetivo nosso discurso — que quem provocou a alteração da ordem foram os generais, e que, desgraçadamente, o Congresso, dócil e manso, seguiu-lhes as pegadas e endossa-lhes o gesto infamante.

Sr. Presidente, não pára aí a sucessão dos fatos graves a que estamos presenciando. Ainda há esta outra circunstância na mensagem enviada a êste Congresso, como documento integrante do pedido de estado de sítio. E já agora se explica o açodamento da Maioria, e já agora se esclarece por que aqui estamos, há quase 48 horas, de pé, votando o estado de sítio, com esta sofreguidão, com esta aflição tão bem acentuada pela voz trêmula do líder Capanema.

Por que essa pressa e essa velocidade em suprimir as garantias constitucionais do povo brasileiro? Por que a mensagem, assinada pelos três Ministros militares — os homens que detêm os canhões, os navios e os aviões — diz, no seu final:

“Para levá-las a térmo com êxito, sem violação da Constituição...” — ain-

da tripudiam sôbre a consciência jurídica dos brasileiros — “... antes, com o cumprimento rigoroso dela, parece necessário aos Ministros abaixo assinados que o Govêrno obtenha do Congresso...”

Nem tiveram o cuidado de dizer que sugeriam ao Congresso, mas querem que se obtenha:

“... com presteza...”

Eis por que estamos, a toque de caixa, levando o País para o abismo, e para o abismo definitivo.

Sr. Presidente, que significa êsse conjunto de regras que aqui estamos votando, armando o poder de fato de poderes excepcionais e surpreendentes? Significa que, amanhã, nossos lares poderão ser invadidos pelos beaguins da polícia, homens desalmados, pelos Clímérios, pelos Alcinos e pelos Gregórios. Significa que, quando nos quisermos locomover para o interior, em defesa de nossos interesses nos rincões mais longínquos da Pátria, nós precisaremos munir-nos de salvo-conduto. Nós, sim, porque me considero parte integrante do povo. Do contrário, não poderemos empreender qualquer viagem.

Teremos, ainda, Sr. Presidente, impedida nossa locomoção de ir e vir, porque estamos entregando ao Govêrno Central também a faculdade de reter-nos a qualquer hora.

Esta Casa acaba de oferecer ao País um espetáculo que muito a deprime e a rebaixa: despojou-se de sua mais alta prerrogativa, que é, precisamente, o da imunidade parlamentar que cerca os Deputados, sobretudo quando enunciam seu pensamento dessa tribuna, através da imprensa, ou em praça pública.

Ah, Sr. Presidente, terminou a hora! Sinto seja tão curta.

Mas aqui fica, não apenas meu apêlo á Maioria, para que restabeleça o **habeas corpus** dentro do estado de sítio, como, também, meu protesto mais veemente, no sentido de que amanhã a Nação e as gerações que vêm saibam que o Congresso, longe de ter a iniciativa de se opor ao Presidente da República, foi, precisamente, o caudatário desse atentado.

E temos de contentar-nos em ser caudatários, o que já é alguma coisa."

(idem, pág. 9.)

Pôsta em votação, foi o Projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, por 178 votos contra 91.

(idem pág. 16.)

#### **Redação Final do Projeto n.º 812-A, de 1955**

"Redação final do Projeto n.º 812, de 1955, que declara o estado de sítio em todo o território nacional.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Fica decretado o estado de sítio em todo o território nacional, pelo prazo de 30 (trinta) dias.

**Art. 2.º** — Continuam em vigor as garantias asseguradas pela Constituição Federal, com exceção das previstas nos §§ 5.º, 6.º, 11, 15, 20, 21, 22, 23 e 24 do art. 141 e no art. 142, que ficam suspensas durante o estado de sítio, sendo que as dos §§ 20, 21 e 22 do art. 141 subsistem em relação aos indiciados de crimes comuns.

**Parágrafo único** — A suspensão do *habeas corpus* restringe-se aos atos praticados por autoridades federais, e a do mandado de segurança aos emanados do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Congresso Nacional e do executor do estado de sítio.

**Art. 3.º** — Nenhuma providência, tomada em virtude desta Lei, poderá visar ao patrimônio nem à livre administração das empresas jornalísticas e radiodifusoras.

**Art. 4.º** — O executor do estado de sítio, designado por decreto do Presidente da República, tomará as providências adequadas para prevenir e reprimir qualquer tentativa de comoção intestina, requisitando a colaboração das autoridades civis e militares por intermédio dos Ministros de que elas dependem.

**Parágrafo único** — O Presidente da República e o executor do estado de sítio não poderão recusar informações ao Supremo Tribunal Federal sobre os fatos relacionados com as pessoas referidas no art. 209 da Constituição Federal, nem sobre as medidas tomadas e as razões justificativas das providências de exceção.

**Art. 5.º** — O executor do estado de sítio poderá tomar, contra pessoas, apenas as medidas previstas nos números

I e II do art. 209 da Constituição Federal, sem prejuízo das reservadas à competência do Presidente da República, pelo parágrafo único do mesmo artigo.

**Art. 6.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Comissão de Redação, em 23 de novembro de 1955. — **Virginio Santa Rosa**, Presidente em exercício — **Abguer Bastos**, Relator — **Cardoso de Menezes** — **Maurício Andrade**."

(idem, pág. 19.)

Aprovado no Senado, o projeto de estado de sítio seguiu à sanção. (**Diário do Congresso Nacional**, supl. ao n.º 178, seção II, pág. 14.)

A **Lei n.º 2.654**, de 25 de novembro de 1955, declarou o estado de sítio em todo o território nacional, pelo prazo de 30 dias.

(Leis do Brasil, vol. 7, 1955, pág. 48.)

O **Decreto n.º 38.402**, de 23 de dezembro de 1955, prorrogou o estado de sítio por mais 30 dias. (Leis do Brasil, vol. 8, 1955, pág. 267.)

A **Lei n.º 2.682**, de 12 de dezembro de 1955, dispôs sobre a vigência dos §§ 6.º e 15 do art. 141 da Constituição Federal, durante o estado de sítio. (**Diário do Congresso Nacional**, 14 de janeiro de 1956, pág. 401.)

A **Lei n.º 2.706**, de 10 de janeiro de 1956, manteve o Decreto n.º 38.402, de 23 de dezembro de 1955, que prorrogava o estado de sítio por 30 dias. (Op. cit., mesma página.)

No dia 14 de janeiro de 1956 chegou à Mesa da Câmara dos Deputados o seguinte projeto:

#### **Projeto n.º 950, de 1956**

"Dispõe sobre a prorrogação e vigência do estado de sítio em todo o território nacional.

(Do Poder Executivo.)

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Fica prorrogado a partir da hora zero do dia 24 do corrente e pelo prazo de 30 dias, o estado de sítio decretado na forma das Leis números 2.654, 2.682 e 2.706, respectivamente de 25 de novembro e 13 de dezembro de 1955 e 10 de janeiro do corrente ano.

**Art. 2.º** — Os discursos parlamentares serão publicados independentemente de censura, sempre que autorizados pela

Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

**Art. 3.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

**Mensagem n.º 12/56**

“Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Os Ministros das Pastas Militares, em exposição que me dirigiram, encarecem a necessidade de ser, mais uma vez, decretada a prorrogação do estado de sítio.

As ponderações daqueles ilustres titulares, responsáveis pela manutenção da ordem interna e pela reintegração do País nos quadros da plenitude constitucional, traduzem a realidade da hora presente.

Daí a razão porque me dirijo a Vossas Excelências, pedindo ao Congresso a votação da medida solicitada.

Aproxima-se o dia da posse dos novos titulares do Poder Executivo e, ao ensejo, é provável que a paixão política dos inconformados os leve a atitudes prejudiciais à ordem pública, perturbando a paz e a tranqüilidade reinante no País.

Entende o Governo que a medida deve ser de caráter geral e extensiva a todo o território brasileiro, a fim de que as autoridades possam agir preventivamente quando o exigirem as circunstâncias.

As garantias constitucionais, cuja suspensão se impõe, dizem respeito tão-somente à investigação, à prevenção e à repressão de movimento subversivo, cujo processo está em andamento desde antes de 11 de novembro.

Apraz-me ressaltar, como o fiz nas Mensagens anteriores, que as classes trabalhadoras dão magnífico exemplo de compreensão e de espírito cívico e as leis que lhes regulam a atividade e lhes asseguram direitos, como as supremas normas constitucionais, não sofrerão restrições.

Verdade, porém, é que o País não deve ficar exposto aos iminentes perigos de uma perturbação da ordem pública.

Os crimes contra o Estado devem ser prevenidos, e, para tanto, o Governo necessita de armar-se e de estar materialmente preparado, com os poderes que, em tais circunstâncias, lhe oferece a própria Constituição.

Em consequência, tenha a honra de remeter à consideração do Congresso Nacional o anexo projeto de lei.

Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 1956.  
— **Nereu Ramos.**”

(idem, pág. 438.)

A respeito da mensagem, assim se manifestou o Senador **Ruy Palmeira**:

“Sr. Presidente, está na Câmara mais uma Mensagem do Executivo pedindo sítio. Pela terceira vez, em dois meses, somos chamados a um pronunciamento sobre a grave medida de exceção. Da primeira, não obstante a viva oposição da minoria, demos, aos que haviam dado um golpe, a oportunidade de praticar, sob o amparo de uma lei, tantas coisas que anteriormente haviam realizado, ostensivamente, fora dela. Da segunda fomos, pela força numérica da maioria, levados a aprovar o ato do atual detentor da Chefia do Executivo, o eminente Senhor Nereu Ramos que, no recesso do Congresso, prorrogara a lei em vigor.

Agora iremos examinar a segunda prorrogação. Noventa dias de sítio em menos de sessenta decorridos. Na primeira vez, a medida foi apreciada sob a emoção daqueles dias tumultuosos. Não há mal, embora mal pareça à maioria, em que se repita que uma sublevação de generais, de ilustres generais, executada com uma precisão absoluta, derrubara dois Presidentes desta República. E sob o trauma destes acontecimentos a Nação recebeu a notícia, através dos jornais, já censurados sem lei, de que era necessário suspender garantias para salvar as instituições. Os tanques andavam logarteando nas ruas. E as únicas vozes que tinham acústica, as únicas razões que eram consideradas, as únicas inspirações que pareciam orientar, eram as vozes, as razões e as inspirações dos bravos cabos-de-guerra que se tinham levantado, enquanto a Nação dormia. Já não eram dos juristas as mais acatadas interpretações dos textos constitucionais.

Generais eminentes e experimentados apreciavam com argumentos irrefutáveis que apenas uma modesta minoria sentia dificuldades em aceitar.

A Constituição exigia a existência de “*comoção intestina grave ou de fatos que evidenciassem estar a mesma a irromper*”. (Art. 206, I.)

Houvera, sim, por parte dos que pediam o sítio, um movimento de forças e, em consequência, a deposição de dois Presidentes. Mas não era para reprimi-lo que

se reclamava a suspensão das garantias constitucionais àquela hora praticamente inexistentes. Seria, certamente, como medida preventiva para a hipótese de um contragolpe. Mas o texto constitucional é claro ao exigir a existência de fatos que **evidenciem estar a grave comoção a irromper**. Não fala apenas em probabilidade de perturbação da ordem. Mas em fatos que evidenciem estar a irromper a grave comoção. E até hoje o que se tem visto são afirmações de que existem focos de conspiração. Já não se podem invocar aqueles alegados motivos que serviram de explicação à ação dos generais. Eles foram superados pelo bem elaborado golpe. Na verdade, o que ocorreu ao se decretar o sítio foi, por uma estranha coincidência, o desprezo ao dispositivo da atual Constituição e o recurso do art. 166 da Carta de 1937. Esta é que falava em ameaças, "ameaça externa ou iminência de perturbações internas, ou existência de concêrto ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos." Tudo o que se tem alegado, quando muito, caberia dentro da exigência da Carta de 37. Será que nesta altura ainda nos dominam as tendências daquela época?

Se foi, realmente, difícil encontrar apoio legal para o primeiro sítio, aumentaram as dificuldades na justificação da sua primeira prorrogação. Vimos naquelas sessões secretas que o Executivo apenas mandara exposições do executor do sítio e dos Ministros militares. E, naquelas peças, que instruíram a mensagem, há, apenas, a opinião de que estão convencidos da conveniência da medida. Nem em uma reunião secreta, adotada pela Constituição para que pudessem as autoridades responsáveis documentar as suas afirmações, quiseram ou puderam enumerar fatos, alinhar provas.

Volta, agora, o Executivo a solicitar, pela terceira vez, os poderes de exceção. E em que se baseia para fazê-lo? Nas mesmas afirmações das mesmas pessoas. Os que conhecem a inalterável orientação da maioria, sabem que os desejos do Executivo serão atendidos. Os que a compõem, honestamente convencidos, não nos cansamos de proclamá-lo, da sua patriótica necessidade e dos bons propósitos daqueles que fazem declarações coincidentes com os seus objetivos políticos, não irão recusar-lhe a solicitação. Tem sido assim, nestes dois meses. Assim será nos dias que se aproximam. Mas, embora certos do desfecho favorável aos desígnios

dos senhores generais, consideramos do nosso dever debater o assunto, do modo mais amplo."

Continuando, disse o orador:

"Estamos a poucos dias da data da posse do futuro Presidente. O sítio se estenderá até 24 do corrente. E 31 será o dia da posse. Por que prorrogá-lo? Para garantir a posse? É desnecessário. Os militares responsáveis pelo tão pitorescamente denominado movimento de "retôrno aos quadros constitucionais vigentes", desde o instante em que o deflagraram, afirmaram a sua unidade de ação e de propósitos. E ainda, na semana passada, um dos mais categorizados entre eles, o ilustre Sr. General Odylo Denys, reafirmava do modo mais enfático, a unidade do Exército, numa aclamação que, de pé, foi feita ao Ministro da Guerra. Por que o sítio, se o Exército está unido em torno do Ministro e o Ministro reitera a cada instante a certeza da posse dos eleitos?

Porque é preciso liquidar focos de conspiração, afirmam. Mas, se em dois meses de contínua, constante e vigilante ação, não os debelaram ou desarticularam, não há de ser nos próximos dias que o farão.

E caminharíamos para o sítio permanentemente. Porque focos de insatisfação são crônicos em países no estágio social, econômico e político do nosso. Por que o sítio? Para manter a censura à imprensa?

Não seria a liberdade desta, exercida através das rádios e jornais, que iria, em seis dias, agitar tão profundamente a Nação. Não seriam as emissoras e jornais que, numa semana, mobilizariam as massas e provocariam um movimento subversivo capaz de vencer a monolítica unidade do exército, imobilizando os seus tanques, silenciando a sua artilharia e destruindo os seus poderosos efetivos de infantaria. Os generais que sem sítio tiveram a capacidade, a inteligência, a força e a organização para, passando por cima dos preconceitos e até da Constituição, por amor aos regulamentos, depor dois Presidentes em dez dias, só podem estar, é lógica, verdadeira e sincera a conclusão, mais capacitados e mais fortes, após sessenta dias de tranqüila posse de ilimitadas podêres, para, independentemente de vigência de sítio, assegurar a posse dos que, pela Justiça, forem proclamados eleitos. Têm eles, no caso, a reforçar-lhes o poder a Constituição que,

na sua aplicação, lhes assegura uma indiscutível força moral."

Finalizando:

"A Nação inteira sabe que os ilustres militares responsáveis pela actual situação estão em condições de, tranquilamente, pôr e depor Presidentes. Sabe que não há inconformados nem com propósitos nem com fôrças de perturbar a posse dos eleitos. Como sabe que ninguém teria elementos para impedir, nesta hora, mesmo com seis dias de antecedência sem sítio, a posse de quem eles quisessem, em obediência, ou em desobediência à Constituição. O perigo dos inconformados, pesa-nos dizê-lo, é um mero, um simples pretexto de que se valem os que desejam o sítio, para impressionar a opinião pública.

Por que o sítio? Será porque a Nação não se sente tranqüila? Será porque o seu povo está insatisfeito? Será porque a grave situação económica reclama soluções urgentes? Será porque o desespero chega aos lares pobres cada dia mais pobres pela inflação crescente? Será porque se pense que as bôcas que se fecham para evitar clamores não se abram para engolir alimentos?

Por que o sítio? Para que o sítio, Sr. Presidente?"

(Diário do Congresso Nacional, 18 de janeiro de 1956, pág. 139.)

O projeto foi aprovada, tendo a seguinte redação final na Câmara dos Deputados:

#### Redação Final do Projeto n.º 950-B/56

"Redação final do Projeto n.º 950-A/56, que dispõe sobre a prorrogação e vigência do estado de sítio em todo o território nacional.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1.º** — Fica prorrogado, a partir da hora zero do dia 24 de janeiro de 1956, e pelo prazo de 30 (trinta) dias, o estado de sítio decretado na forma das Leis números 2.654, 2.682 e 2.706, respectivamente, de 25 de novembro e 13 de dezembro de 1955 e 10 de janeiro de 1956.

**Art. 2.º** — Os discursos parlamentares terão publicidade independentemente de censura, sempre que autorizada pela Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

**Art. 3.º** — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Redação, em 19 de janeiro de 1956. — **Virginio Santa Rosa**, Presidente em exercício — **Abguar Bastos**, Relator — **Bias Fortes** — **Cardoso de Menezes**."

(Op. cit. pág. 577.)

A Lei n.º 2.713, de 21 de janeiro de 1956, dispôs sobre a prorrogação e vigência do estado de sítio em todo o território nacional. (30 dias.) (Leis do Brasil, vol. 1, 1956, página 19.)

O estado de sítio decretado na conformidade da Lei n.º 2.713, de 21 de janeiro de 1956, foi suspenso pela Lei n.º 2.726, de 9 de fevereiro de 1956:

#### Lei n.º 2.726, de 9 de fevereiro de 1956

"Suspende o estado de sítio decretado na conformidade da Lei n.º 2.713, de 21 de janeiro de 1956.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — Fica suspenso, a partir de 15 de fevereiro de 1956, o estado de sítio decretado na conformidade da Lei n.º 2.713, de 21 de janeiro de 1956.

**Art. 2.º** — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 9 de fevereiro de 1956, 135.º da Independência e 68.º da República.

#### JUSCELINO KUBITSCHEK

Nereu Ramos

Antônio Alves Câmara

Henrique Lott

José Carlos de Macedo Soares

José Maria Alkmin

Lúcio Meira

Ernesto Dornelles

Clóvis Salgado

Parsifal Barroso

Vasco Alves Seco

Maurício de Medeiros."

(op. cit., pág. 27.)

Terminado o quadriênio do Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-1961), foi eleito o Sr. JÂNIO QUADROS. A renúncia deste Presidente e a consequente ascensão do Vice-Presidente eleito, Sr. JOÃO GOULART, à mais alta magistratura da Nação — dentro da grave crise que sacudiu o País — não propiciou, entretanto, a decretação de estado de sítio.



Devendo terminar seu mandato em 1965, quando seriam realizadas novas eleições presidenciais, foi o Sr. João Goulart destituído do poder pela Revolução de 31 de março de 1964.

Nos últimos e agitados meses do governo João Goulart (outubro de 1963) uma mensagem do Poder Executivo solicitou ao Congresso Nacional a decretação do estado de sítio.

O discurso do Presidente da República à Nação, nos primeiros dias do mês de outubro dera as linhas gerais das pretensões do Governo.

Em sessão do Senado Federal, em 3 de outubro, o Líder da Maioria pedia transcrição, nos Anais da Casa, do discurso em questão:

**"O SR. PRESIDENTE:**

Tem a palavra o nabe Senador Bezerra Neto, como Líder da Maioria.

**O SR. BEZERRA NETO:**

(Sem revisão do orador.) Senhor Presidente, o Senado da República é testemunha de um constante desfile de documentos e fatos a propósito da situação nacional, no momento político em que vivemos.

Nos Anais desta Casa têm sido transcritos e, neste Plenário, comentados documentos de real valor para a oportunidade histórica que atravessa o País. Através dessas transcrições procura-se sempre, à guisa de inseri-las num arquivo histórico, assinalar responsabilidades, documentar conseqüências, dar ênfase aos aspectos mais graves que os fatos e documentos assinalam.

Há poucos dias, foi objeto de prolongados debates, em mais de uma sessão do Senado, o pedido de transcrição de um editorial do *Jornal do Brasil* a respeito do momento político e social de nossa Pátria, editorial no qual, aquele órgão da imprensa, salientando aspectos negativos do País, realça os seus comentários indagando, de maneira um tanto trágica e preocupada, para onde vai o Brasil. E o alvo destas críticas, tendo em vista principalmente a natureza do nosso regime político presidencialista, era o Chefe da Nação, o Presidente João Goulart.

Reconhecemos, Srs. Senadores, que se vive, no momento, uma quadra de dificuldades que não é prenda negativa apenas da nossa Pátria. Nações e mais nações atravessam dificuldades, muitas vezes, com ênfase bem mais trágica do que as por que passa o povo brasileiro.

Também reconhecemos que há algo de errado em nosso País. Mas a responsabilidade por essas faltas deve ser bem distribuída e nessa partilha deve-se incluir o nosso Legislativo. Como acentuei mais de uma vez, neste Plenário, também na área imediata que cerca esse grande patriota que é o Presidente João Goulart, algo tem que ser corrigido, melhorado, modificado.

Acredito, Sr. Presidente — e fato, no momento, por delegação do Líder da Maioria — que a transcrição de uma mensagem lançada, ontem, ao povo brasileiro pelo Presidente João Goulart, constitui, de imediato, a resposta do Chefe da Nação àqueles que cercam S. Ex.<sup>o</sup> de apodos, acusando-o de indefinido.

Quando do comício da Cinelândia, o Presidente João Goulart soube encarar cartazes, para muitos insultuosos, pedindo-lhe definição. A nosso ver, revelou S. Ex.<sup>o</sup> mais uma vez, naquela oportunidade, os seus pendores democráticos, através da tolerância e paciência com que enfrenta a grave quadra de dificuldades que o Brasil atravessa, paciência que é também um desafio a que todos nós participamos dessas dificuldades com o nosso trabalho e a nossa colaboração.

Aliás — devo dizê-lo, Sr. Presidente, Srs. Senadores, fazendo justiça ao Senado da República e à Câmara dos Deputados — os representantes do povo brasileiro, nesses momentos de dificuldades, são os que menos têm contribuído para as crises políticas que todos conhecemos.

Por incumbência da nossa liderança, vou ler, para que conste dos Anais do Senado da República, o discurso ontem proferido pelo Sr. Presidente João Goulart, e que é uma resposta àqueles que se repetem em chamar S. Ex.<sup>o</sup> de um indefinido, e é também uma mensagem, um convite ao sacrifício, ao trabalho e à marcha do povo brasileiro ao seu lado, para a recuperação econômica e moral da nossa Pátria.

Disse, ontem, S. Ex.<sup>o</sup> o Presidente João Goulart:

"Meus patrícios:

"Considere de meu dever dirigir-me a todos os brasileiros, nesta hora de apreensões em que vivemos, para dizer-lhes que cabe a cada um tomar plena consciência das verdadeiras causas da inquietação que vem perturbando nossa vida econômica, social e política. Falsos defensores da ordem

e agitadores ostensivos, a pretexto de reclamar a afirmação e o exercício da autoridade por parte dos poderes constituídos da República, conspiram contra a própria Nação, no que ela tem de mais sagrado: a sua integridade, a sua emancipação, a paz interna, o direito, mesmo, de comandar o seu próprio destino. A Nação exige que se ponha termo a esta permanente e intolerável provocação contra a nossa organização democrática, que tem compromissos inarredáveis com o bem-estar do povo e com as justas aspirações do nosso progresso social. A Nação conhece as deformações que nos têm intranquilizado, e já identifica as fontes do sofrimento que inquieta a família brasileira.

"A 7 de setembro de 1961, assumi a Presidência da República, consciente das sérias ameaças que pairavam sobre a continuidade do desenvolvimento econômico, compreendido como processo de libertação da nossa economia e incorporação crescente das massas populares à comunidade nacional. O ritmo das emissões de papel-moeda agravava os penosos efeitos do processo inflacionário, cuja contenção se encontrava tremendamente dificultada em virtude das contradições da estrutura econômica e financeira do País.

Investido com as responsabilidades da chefia do Governo, pela manifestação livre do povo, no plebiscito de janeiro, minha primeira preocupação foi a de enfrentar — e de enfrentar enérgicamente — as graves dificuldades financeiras que atormentavam o nosso País. Não hesitei, inclusive, em adotar medidas drásticas para combater as distorções que vinham agravando a situação econômica e reduzindo cada vez mais o poder aquisitivo do povo brasileiro. Empreendemos o combate à inflação que já estava, naquela oportunidade, atingindo índices insuportáveis. Medidas corajosas, como o corte de subsídios cambiais e tarifários foram adotadas pelo meu Governo, num esforço de deter a constante deterioração dos valores do trabalho em face da elevação indiscriminada dos preços, que atingia, sobretudo, as camadas mais humildes e as camadas médias da população.

#### PLANOS E REFORMAS

"Os compromissos cambiais acumulados, superiores a 2 bilhões de dóla-

res, as operações de comércio internacional, agravadas pelo aviltamento, de longo tempo e progressivo, dos preços dos nossos produtos de exportação, continuavam onerando, e cada vez mais, a posição do Brasil no nosso intercâmbio externo. Para pôr ordem na marcha do nosso processo de desenvolvimento, foi elaborado o Plano Trienal, primeira tentativa realmente séria destinada a enfrentar nossas dificuldades por meio de uma coordenação global das atividades econômicas e financeiras do País, tanto no setor público como no setor privado. Em mensagem que enviei ao Congresso Nacional, como, também, em repetidos pronunciamentos públicos, deixei sempre claramente expresso que o Plano Trienal só teria plena validade e atingiria os resultados previstos se fôsse complementado pelas reformas reclamadas pelo desenvolvimento do País, especialmente a reforma agrária, a reforma bancária, a reforma tributária e a reforma eleitoral. Bastou, porém, meus patricios, que o Governo afirmasse à Nação que sem essas reformas seria impossível alcançar a melhoria das condições de vida do grande maioria do povo brasileiro; bastou que revelasse o Governo a inabalável patriótica e democrática disposição de comandar e de obter essas reformas, para que conhecidas correntes políticas, para que conhecidas correntes econômicas, obscurantistas e retrógradas, redobrassem sua resistência contra esta solução cristã e democrática que permitiria ao Brasil prosseguir em sua marcha para o progresso econômico e social. Dinheiro de origem desconhecida, manipulado por entidades semiclandestinas, foi esbanjado em todo o território nacional, com o único propósito de falsear a verdade e de distorcer o legítimo sentido das reformas, que não era o Governo, mas o povo e a Nação que reclamavam. Nem o próprio Congresso Nacional escapou à tentativa da ação corruptora dessas fábricas de intrigas, de mentiras, de calúnias, que não tardou a revelar-se como arma voltada contra a própria soberania nacional. Não se voltaram apenas contra mim e contra o meu governo, mas foram ao extremo de levar para o exterior os seus propósitos impatrióticos de sabotagem ao esforço do povo pela recuperação nacional. Sei dos objetivos dessa campanha.

Conheço a sua finalidade, na tentativa de enfraquecer e solapar a ação do Governo, visando a que impeça a conquista de reformas que libertarão definitivamente o Brasil da penúria e do atraso, eliminando os pontos de estrangulamento do nosso desenvolvimento econômico no nosso desenvolvimento.

Fabricam crises e depois pretendem atribuí-las ao Governo.

#### FIXAR RESPONSABILIDADES

"É chegada a hora de se fixar as responsabilidades. A Nação, meus patrícios, é testemunha de que tudo tenho feito para desarmar os espíritos e para assegurar a unidade das forças do progresso nacional. O povo já traçou o rumo da sua caminhada e o caminho do povo é o caminho da ordem, é o caminho da segurança e da tranqüilidade que conduzirá as atividades construtivas do País à sua permanente expansão. O Governo não permitirá a livre ação dos que pretendem entrar a realização das reformas de estrutura, para que assim não se impeçam as conquistas de novas etapas do nosso progresso. A autoridade, meus patrícios, será mantida. Não admitirá o Governo que a convivência federativa sofra qualquer tipo de ameaça, ou que se destrua, pela ação irresponsável e impatriótica dos que não se fazem dignos de um mandato popular. O Governo da República assegurará, ninguém se engane, a qualquer custo e a qualquer preço, o respeito à ordem e à integridade nacional.

"Como Chefe da Nação não permitirei que o sectarismo de minorias inconseqüentes, sem visão exata da perspectiva da realidade nacional, busque canalizar justos anseios populares para fora dos caminhos da renovação pacífica, assim fornecendo argumentos e pretextos aos próprios agentes da reação, que pretendem solapar a ação patriótica do Governo. Não admitirei, por outro lado, que agitações políticas afastem o Governo das suas grandes tarefas administrativas. Tive oportunidade, meus patrícios, de mostrar ao povo brasileiro, há poucos dias ainda, o vulto das realizações que estamos empreendendo, a importância da obra administrativa que vamos executando e a preocupação constante de mobilizar e de amparar os setores fundamentais de nossa economia, mediante o emprego de substanciais recursos nos se-

tores da energia elétrica, da siderurgia, da construção de rodovias, em outros setores e em outras obras de fundamental importância para o desenvolvimento econômico do nosso País.

Ainda ontem, meus patrícios, em prosseguimento ao ritmo acelerado das obras que o atual governo vem realizando, comandi, no Estado do Rio, na cidade de Resende, o início dos trabalhos de desvio do Rio Paraíba, para a regularização do seu curso e a construção de uma central elétrica, entre tantas outras que o Governo vem procurando concretizar, com capacidade superior a 200 mil kw, que representa mais uma obra da Eletrobrás, aspiração do grande Presidente Vargas, e que este Governo teve a honra de realizar.

#### APOIO DECIDIDO

"Sei que posso contar para essa ação do Governo com o apoio decidido da maioria dos homens de empresa do País, que justamente reclamam um paradeiro nesta agitação artificial, a fim de que possam, no campo de suas atividades privadas, dar uma contribuição cada vez maior ao progresso econômico. Sei que posso contar, também, meus patrícios, com os trabalhadores do meu País, com os quais sempre me identifiquei, no ideal e na luta pela preservação das conquistas sociais iniciadas pelo grande Presidente Vargas.

Ampliaremos a participação nos resultados do desenvolvimento nacional às classes trabalhadoras, cujas lutas e reivindicações refletem, acima de tudo, as dificuldades e os sofrimentos impostos pela estrutura social e jurídica que aí está, ultrapassada e injusta, e estrutura jurídica acima de tudo desumana.

"Conheço e proclamo, como toda a Nação, o patriotismo, a desambição, o respeito à ordem e o zelo pela tranqüilidade da família brasileira que animam, que engrandecem e que dignificam as nossas Forças Armadas. São elas as guardas fiéis de nossa Pátria, sensíveis sempre às justas aspirações do nosso povo, ao qual estão unidas na luta por um Brasil melhor, em que haja, acima de tudo, igualdade de oportunidade para todos os brasileiros.

"Nesta hora, a opção que se abre a cada um de nós está situada entre a estagnação e o desenvolvimento, entre

a reação e a democracia, entre a miséria e a prosperidade, entre aqueles que lutam pela Nação e os que procuram traí-la, entre a edificação de um futuro de paz e a provocação de conflitos que perturbam esta paz e que impedem o desenvolvimento deste País; entre a independência nacional e a submissão, entre a audácia de um povo dinâmico, de um povo bravo e livre, que deseja emancipar-se por seu próprio trabalho, e o covardia dos cépticos, daqueles que não acreditam na grandeza do futuro deste País. O Brasil, meus patrícios, não vai parar e o meu governo *garantirá a todos os brasileiros a paz, a segurança e as oportunidades a que eles têm direito, para assim chegarmos à concretização dos anseios do nosso País e das legítimas esperanças do povo brasileiro.*"

Era o que tinha a dizer. (**Muito bem!**)

(DCN (Seção II), de 4-10-63, pág. 2.700.)

A Mensagem pedindo o sítio chegou ao Congresso Nacional no dia 4 de outubro:

#### PROJETO N.º 1.091, DE 1963

**Decreta o estado de sítio no Território Nacional.**

(DO PODER EXECUTIVO)

(À Comissão de Constituição e Justiça)

"O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — É decretado o estado de sítio nos termos do art. 206, n.º 1, da Constituição, em todo o Território Nacional, pelo prazo de trinta dias.

**Art. 2.º** — Continuam em vigor as garantias constitucionais expressas no artigo 141, da Constituição, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 38.

**Art. 3.º** — Durante a vigência do estado de sítio, ficam sujeitos à jurisdição e legislação militares, como faculta o art. 207 da Constituição, os crimes definidos na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, arts. 2.º, n.º IV, 4.º, n.º 1, 5.º, 9.º, 14, 16, 17, 25, 26, 27 e 29.

**Art. 4.º** — No prazo de oito dias, a contar da publicação desta Lei, o Presidente da República baixará ato de designação dos executores do estado de

sítio, nas regiões que fixar, e indicará as zonas de operação que ficarão submetidas à jurisdição militar.

**Art. 5.º** — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

#### MENSAGEM N.º 320

(Do Poder Executivo)

"Senhores Membros do Congresso Nacional:

Com fundamento no art. 206, n.º 1, da Constituição, solicito de Vossas Excelências a decretação do "estado de sítio", em todo o Território Nacional pelo prazo de trinta dias.

As exposições do Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores e dos três Ministros das Pastas Militares descrevem a situação em que se encontra o País, ameaçado de grave comoção intestina, que põe em perigo as instituições democráticas e a ordem pública.

O "estado de sítio" é o remédio legal, previsto pela própria Constituição, para a defesa do regime por ela mesma instituído.

Assim, ao submeter a medida à elevada consideração de Vossas Excelências, permito-me ressaltar a urgência de que se reveste.

Aguardando a decisão que o patriotismo dos Senhores Congressistas houver por bem indicar, renovo os meus protestos de respeito e consideração.

Brasília, 4 de outubro de 1963. —  
**João Goulart.**"

"Senhor Presidente:

Na qualidade de Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores, em face dos gravíssimos acontecimentos que estão inquietando a vida nacional e ameaçando romper-lhe a paz, em perspectiva de iminente comoção intestina, cumpro o dever de solicitar a Vossa Excelência encaminhe mensagem ao Congresso Nacional pedindo, com fundamento no artigo 206, n.º 1, da Constituição, a decretação do estado de sítio em todo o Território Nacional pelo prazo de trinta dias.

O País conhece o espírito de concórdia e tolerância de que tem Vossa Excelência dado evidente demonstração, desde o momento em que, com a renúncia do Pre-

sidente Jânio Quadros, aceitou a limitação dos poderes constitucionais que o povo lhe outorgou, assim evitando se agravasse a crise político-militar de agosto de 1961. Sabe ainda o Congresso Nacional o respeito que tem devotado à ordem jurídica vigente, embora convencido de que, em muitos passos, carece ela de atualização para se tornar instrumento mais adequado à promoção do desenvolvimento econômico e social do País, harmônico e justo de modo a propiciar a participação de todos os brasileiros nos seus resultados.

Instaurado o regime parlamentarista, não como a resultante de uma aspiração nacional, mas como decorrência dos fatos anormais que então perturbavam a vida do País, era natural que se mostrasse êle impróprio como instrumento de Governo, e que, em conseqüência, inquietações sucessivas marcassem essa fase da história brasileira, perturbando a administração e agravando crise econômico-social que já nos havia atingido como uma conseqüência inelutável da inadequação de parte das estruturas jurídico-sociais de nossa Pátria.

Investido nas responsabilidades diretas do Governo com o restabelecimento do regime presidencial, em conseqüência da manifestação da vontade popular, seguida de patriótica deliberação do Congresso Nacional, procurou Vossa Excelência dinamizar a administração e conter, em limites razoáveis, a espiral inflacionária que, já então, ameaçava a própria estabilidade do regime.

Embora continue a fazer o mesmo esforço, imperativo é confessar as dificuldades para retirar do Plano Trienal aqueles efeitos que dêle esperava o Governo, porque, à sua execução, não se seguiram as reformas de base essenciais ao seu êxito.

Dentro dessa conjuntura e como uma resultante mesmo do seu agravamento, a crise político-social vem de atingir índices que ameaçam a própria ordem constitucional.

As manifestações coletivas de indisciplina verificadas na Polícia Militar de alguns Estados, a sublevação de graduados e soldados da Aeronáutica e da Marinha de Guerra na própria Capital da República e, mais recentemente, atos contrários à disciplina militar praticados por cabos e marinheiros na Guanabara, todos

êles, em boa hora contidos pelo espírito inquebrantável da fidelidade à Constituição e ao princípio de autoridade de nossas Forças Armadas, constituem exemplo de anormalidade da vida brasileira.

Por seu turno, as reivindicações salariais, que deveriam ser acontecimentos de rotina nas relações entre empregados e empregadores, sobretudo numa fase, como a atual, de renovação de contratos coletivos de trabalho, passaram a ser fator de agravamento da crise político-social e servem de pretexto para as forças da reação conspirarem contra a legalidade democrática.

O episódio da recente greve dos bancários, assinalada, desde seu início e durante sua longa duração, pelo espírito de incompreensão e intransigência das partes em dissídio, é bem o retrato da situação excepcional que o País está vivendo.

Com os instrumentos que a lei facultou e, mais do que isso, com a disposição de quem acima de tudo deseja a paz, a ordem e a tranquilidade do povo brasileiro, tudo Vossa Excelência tem feito para, dentro da normalidade constitucional e com o resguardo dos princípios fundamentais que a informam, resolver os conflitos sociais, intensificar a administração e pôr ordem nas finanças do País, contendo o surto inflacionário. Chegou, porém, à conclusão de que, malgrado a firme disposição de não recorrer a medidas excepcionais, é indispensável o estabelecimento do estado de sítio para manter a ordem jurídico-constitucional, restaurar a tranquilidade e a própria confiança nos instrumentos legais, como meios de realização do bem comum e de garantia da ordem social.

Levados pela exacerbação da paixão política, maus brasileiros, até mesmo investidos nas responsabilidades de governantes de Estados, passaram a conspirar contra a Nação e a explorar o respeito que consagra aos princípios democráticos e à ordem legal, como se fôra demonstração de excessiva tolerância do Governo Federal na preservação da estabilidade político-social. Pretendem, certamente, atingir o Governo, mas, na realidade, o que fazem é desservir ao povo brasileiro, agravando as dificuldades com que luta o País, e pondo em iminente perigo a ordem constitucional.

A Nação é testemunha das provocações de que o Governo tem sido alvo e a que

tem respondido com a medida do senso de responsabilidade decorrente dos seus deveres. Agora, inclusive, já não é Vossa Excelência apenas o atingido pelos inimigos da ordem e da democracia. É a própria legalidade democrática que está ameaçada.

Por outro lado, minorias inconformadas, dominadas por excessiva radicalização político-ideológica, pregam a violência como solução de problemas que afligem o povo brasileiro, esquecidas de que é dentro da legalidade democrática que deveremos buscar os meios para corrigir os erros e as distorções que hoje existem na ordem econômico-social vigente.

Nestas condições, Sr. Presidente, câncio de minhas responsabilidades, é que me dirijo a Vossa Excelência encarecendo a conveniência da imediata decretação do estado de sítio, pelo Congresso Nacional, como medida legal indispensável nesta hora, para conter a ameaça de *comoção interna grave*, e, assim, defender a paz da família brasileira e resguardar o regime e a ordem.

Reitero a Vossa Excelência os protestos do meu maior respeito e distinto aprêço. — **Abelardo Jurema**, Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores."

"Senhor Presidente,

Ninguém desconhece neste País a grave conjuntura econômico-social que estamos vivendo há já longo tempo. A inflação incontida a resistir às medidas postas em prática pelo Governo; a radicalização das posições políticas a exacerbar as paixões, a dificultar a ação governamental e a perturbar o trabalho construtivo de grande parte da população que aspira por paz e tranqüilidade. O campo militar ameaçado em seus próprios alicerces por fenômenos e circunstâncias que, na maioria das vezes, fogem mesmo à esfera de ação dos Chefes Militares, a questão social agravando-se cada dia que passa; as greves se sucedem e servem de pretexto para a conspiração política; grupos inconformados pregam a violência e a subversão da ordem como solução para problemas que afligem as classes trabalhadoras; largo círculo da área político-partidária, dominado por paixões insopitadas, lança-se na conspiração contra o Governo e a ordem legal. Governadores de Estado olvidam a responsabilidade do cargo a que o povo os elevou

e se rebelam contra a legalidade democrática, tentando destruir a ordem jurídica, que não poderia sobreviver sem a permanência de Vossa Excelência à frente do Governo da República até o término de seu mandato.

Até mesmo Polícias Militares, tradicionalmente ordeiras, têm praticado atos de indisciplina.

Governadores de Estado, dentre os quais os do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraná e Rio Grande do Sul, têm recorrido ao Ministro da Guerra solicitando a cooperação do Exército para manutenção da ordem ameaçada.

Tal conjuntura não poderia deixar de refletir-se no seio das Forças Armadas — felizmente ainda possuídas da consciência do seu dever de guardiãs das instituições legais e de mantenedoras da ordem, mas onde episódios isolados têm perturbado o espírito de disciplina indispensável à sobrevivência de qualquer organização armada.

Bem conhecemos o espírito liberal, a formação democrática e a compreensão de Vossa Excelência do acatamento à ordem constitucional. Estamos, porém, convencidos, Senhor Presidente, que, precisamente para defender a legalidade democrática, manter a ordem e a disciplina e assegurar a paz da família brasileira, é indispensável e urgente recorrer-se ao estado de sítio, instrumento previsto na própria Constituição como remédio adequado para evitar a *comoção intestina grave*, cuja ocorrência se poderá verificar a qualquer momento no País, se medidas excepcionais à defesa do regime não forem imediatamente adotadas.

É a sugestão que nos permitimos fazer a Vossa Excelência, certos de que, como Ministros das Pastas Militares, estamos cumprindo o dever que a Constituição confere às Forças Armadas.

Renovando a Vossa Excelência a expressão do nosso respeito, enviamos atenciosos cumprimentos.

Brasília, 3 de outubro de 1963. — **Sylvio Borges de Souza Motta**, Almirante-de-Esquadra — Ministro da Marinha — **Jair Dantas Ribeiro**, General-de-Exército — Ministro da Guerra — **Anísio Botelho**, Major-Brigadeiro — Ministro da Aeronáutica."

**LEGISLAÇÃO CITADA**  
**CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

.....  
**Art. 141** — A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 1.º — Todos são iguais perante a lei.

§ 2.º — Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

§ 3.º — A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

§ 4.º — A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

§ 5.º — É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

§ 6.º — É inviolável o sigilo da correspondência.

§ 7.º — É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil.

§ 8.º — Por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, ninguém será privado de nenhum dos seus direitos, salvo se a invocar para se eximir de obrigação, encargo ou serviços impostos pela lei aos brasileiros em geral, ou recusar os que ela estabelecer em substituição daqueles deveres, a fim de atender escusa de consciência.

§ 9.º — Sem constrangimento dos favorecidos será prestada por brasileiro (art. 129, n.º I e II) assistência religiosa às

fôrças armadas e, quando solicitada pelos interessados ou seus representantes legais, também nos estabelecimentos de internação coletiva.

§ 10 — Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal. É permitido a todas as confissões religiosas praticar nêles os seus ritos. As associações religiosas poderão, na forma da lei, manter cemitérios particulares.

§ 11 — Todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com êsse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.

§ 12 — É garantida a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser compulsoriamente dissolvida senão em virtude de sentença judiciária.

§ 13 — É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

§ 14 — É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

§ 15 — A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítima de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

§ 16 — É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito à indenização ulterior.

§ 17 — Os inventos industriais pertencem aos seus autores, aos quais a lei garantirá privilégio temporário ou, se a vulgarização convier à coletividade, concederá justo prêmio.

§ 18 — É assegurada a propriedade das marcas de indústria e comércio, bem

como a exclusividade do uso do nome comercial.

§ 19 — Aos autores de obras literárias, artísticas ou científicas pertence o direito exclusivo de reproduzi-las. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei fixar.

§ 20 — Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei.

§ 21 — Ninguém será levado à prisão ou nela detido se prestar fiança permitida em lei.

§ 22 — A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não fôr legal, e, nos casos previstos em lei, promoverá a responsabilidade da autoridade coatora.

§ 23 — Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares, não cabe o *habeas corpus*.

§ 24 — Para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

§ 25 — É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro em vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória.

§ 26 — Não haverá fôro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção.

§ 27 — Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente e na forma de lei anterior.

§ 28 — É mantida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, contanto que seja sempre ímpar o número dos seus membros e garantido o sigilo das votações, a plenitude da defesa do réu e a soberania dos veredictos. Será obrigatoriamente da sua competência o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

§ 29 — A lei penal regulará a individualização da pena e só retroagirá quando beneficiar o réu.

§ 30 — Nenhuma pena passará da pessoa do delinqüente.

§ 31 — Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco, nem de caráter perpétuo. São ressaltadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito por influência ou com abusos de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica.

§ 32 — Não haverá prisão civil por dívida, multa ou custas, salvo o caso do depositário infiel e o de inadimplemento de obrigação alimentar, na forma da lei.

§ 33 — Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião e, em caso nenhum, a de brasileiro.

§ 34 — Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça: nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressaltada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra.

§ 35 — O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

§ 36 — A lei assegurará:

- I — o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;
- II — a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram ;
- III — a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;
- IV — a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.

§ 37 — É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos poderes públicos, contra abusos de autoridade, e promover a responsabilidade delas.

§ 38 — Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos



Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

Art. 206 — O Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio nos casos:

- I — de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper;

Art. 207 — A lei que decretar o estado de sítio no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o carácter de guerra civil, estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor. Especificará também os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais devam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militar, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionarem e influírem no seu curso.

Parágrafo único — Publicada a lei, o Presidente da República designará por decreto as pessoas a quem é cometida a execução do estado de sítio e as zonas de operação que, de acôrdo com a referida lei, ficarão submetidas à jurisdição e à legislação militares.

Art. 209 — Durante o estado de sítio decretado com fundamento em o n.º I do art. 206, se poderão tomar contra as pessoas as seguintes medidas:

- I — obrigação de permanência em localidade determinada;
- II — detenção em edificio não destinado a réus de crimes comuns;

LEI N.º 1.802, DE 5 DE JANEIRO DE 1953

Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências.

Art. 2.º — Tentar:

- IV — Subverter, por meios violentos, a ordem política e social, com o fim

de estabelecer ditadura de classe social, de grupo ou de indivíduo.

Pena: reclusão de 5 a 12 anos aos cabeças e de 3 a 5 anos aos demais agentes.

Art. 4.º — Praticar:

- I — Atos destinados a provocar a guerra civil se esta sobrevém em virtude dêles.

Pena: reclusão de 3 a 8 anos aos cabeças e de 2 a 6 anos aos demais agentes.

Art. 5.º — Tentar, diretamente e por fato, mudar por meios violentos a Constituição, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida.

Pena: reclusão de 3 a 10 anos aos cabeças e de 2 a 6 anos aos demais agentes quando não couber pena mais grave.

Parágrafo único — A pena será agravada de um têtço quando o agente do crime fôr o Presidente da República, o Presidente de qualquer das Casas do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal, o Ministro de Estado, Governador ou Secretário de Governo Estadual, o Chefe do Estado-Maior do Exército, da Armada e da Aeronáutica, o Chefe do Departamento Federal de Segurança Pública, ou comandante de unidade militar federal, estadual ou do Distrito Federal.

Art. 9.º — Reorganizar ou tentar reorganizar, de fato ou de direito, pondo logo em funcionamento efetivo, ainda que sob falso nome ou forma simulada, partido político ou associação dissolvidos por fôrça de disposições legais ou fazê-lo funcionar nas mesmas condições quando legalmente suspenso.

Pena: reclusão de 2 a 5 anos, reduzida da metade, quando se tratar da segunda parte do artigo.

Parágrafo único — A concessão do registro do nôvo partido, uma vez passada em julgado, porá imediatamente têtmo

a qualquer processo ou pena com fundamento neste artigo.

.....

**Art. 14** — Provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas ou delas contra as classes ou instituições civis.

Pena: reclusão de 1 a 3 anos.

.....

**Art. 16** — Fabricar, ter sob sua guarda ou sua disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar e transportar por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis como instrumento de destruição ou terror, tudo em quantidade e nas condições indicativas de intenção criminosa.

Pena: reclusão de 1 a 4 anos.

**Parágrafo único** — A pena será de três meses a um ano de detenção quando os explosivos, embora sem licença da autoridade competente, se destinarem a fins industriais, lícitos, fazendo-se a gradação pelo vulto do negócio e pela quantidade encontrada. Se as armas de guerra estiverem já fora de uso, ou em qualquer hipótese, em número, qualidade e mais circunstâncias que justifiquem a sua posse para defesa pessoal ou do domicílio do morador rural a pena limitar-se-á à sua apreensão para imediato registro, que não poderá ser negado, sem motivo justificado, sob pena de responsabilidade da autoridade e imediata relevação da apreensão.

**Art. 17** — Instigar, publicamente, desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública.

Pena: detenção de 6 meses a 2 anos.

.....

**Art. 25** — Promover ou manter, no Território Nacional, serviço secreto destinado à espionagem.

Pena: reclusão de 8 a 20 anos, agravada de um terço na reincidência.

**Art. 26** — Fornecer, mesmo sem remuneração, a autoridade estrangeira, civil ou militar, ou a estrangeiros, informações ou documentos de caráter estratégico ou militar ou de qualquer modo relacionados com a defesa nacional.

Pena: reclusão de 2 a 4 anos.

**Art. 27** — Utilizar-se de qualquer meio de comunicação para dar indicações que possam pôr em perigo a defesa nacional.

Pena: reclusão de 2 a 6 anos, se o fato não se constituir em crime mais grave.

.....

**Art. 29** — Conseguir, transmitir ou revelar, para o fim de espionagem política ou militar, documentos, notícias ou informações em defesa da segurança do Estado, que no seu interesse, interno ou internacional, deva permanecer secreto.

Pena: reclusão de 6 a 15 anos.

**Parágrafo único** — Se tratar-se de notícia, documento ou informação ou de divulgação que tenha sido proibida pela autoridade competente a pena será aumentada da metade."

(Diário do Congresso Nacional, S. I, páginas 7526 a 7528.)

Submetida à Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados, recebeu a Mensagem o seguinte Parecer naquele órgão técnico:

## "COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

### PARECER DO RELATOR

#### 1. — A Mensagem

Pela Mensagem n.º 320, datada de 4 do corrente, o Senhor Presidente da República, com fundamento no art. 206, n.º 1, da Constituição Federal, solicita do Congresso Nacional, por via desta Casa Legislativa, a decretação do estado de sítio em todo o Território Nacional, pelo prazo de trinta dias.

Baseou-se o Chefe do Poder Executivo, ao pedir o remédio extremo, em exposições do Ministro da Justiça e Negócios Interiores e dos três Ministros das Pastas Militares, que descrevem a situação do País como ameaçada de grave comoção intestina, capaz de pôr em perigo as instituições democráticas e a ordem pública, esclarecendo que "o estado de sítio é o remédio legal, previsto pela própria Constituição, para a defesa do regime por ela mesma instituído".

A mensagem vem acompanhada do anteprojeto de lei que, pelo seu art. 1.º enseja a decretação do remédio, com base no art. 206, n.º 1, da Constituição, para todo o Território Nacional pelo prazo de trinta dias.

Pelo art. 2.º da proposição, cita as garantias constitucionais que continuam em vigor, ou seja, as constantes dos §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 38. Suspensas ficariam, evidentemente, as garantias constantes dos §§ 5.º (liberdade de manifestação do pensamento), 6.º (inviolabilidade do sigilo de correspondência), 11 (liberdade de reunião), 12 (liberdade de associação), 15 (inviolabilidade do domicílio), 20 (prisão só com flagrante delito), 21 (permanência em custódia a despeito de fiança), 22 (obrigatoriedade de imediata comunicação da prisão ao Juiz competente), 23 (**habeas corpus**), 24 (mandado de segurança) e 37 (direito de petição), aquelas e estas constantes do artigo 141 da nossa Carta Magna.

Ainda pelo art. 3.º do anteprojeto governamental, ficariam sujeitos à jurisdição e legislação militares como faculta o artigo 207 da Constituição, os crimes definidos na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Arts. 2.º, n.º IV, 4.º, n.º I, 5.º, 9.º, 14, 16, 17, 25, 26, 27 e 29.

Finalmente, pelo art. 4.º, estabelece que o Presidente da República baixará, no prazo de oito dias, a contar da publicação da lei, ato de designação dos executores do estado de sítio, nas regiões que fixar, e indicará as zonas de operação que ficarão submetidas à jurisdição militar.

## 2. — Os Fatos

Justificando o alvitre levado ao Presidente da República e por este aceito, alegam os ilustres Ministros da Marinha, da Guerra e da Aeronáutica que:

"1.º — ninguém desconhece neste País a grave conjuntura econômico-social que estamos vivendo há já longo tempo, mercê da inflação incontida a resistir às medidas postas em prática pelo Governo; da radicalização das posições políticas, a exacerbar as paixões, a dificultar a ação governamental e a perturbar o trabalho construtivo de grande parte da população que aspira por paz e tranqüilidade;

2.º — o campo militar está ameaçado em seus próprios alicerces por fenômenos e circunstâncias que, na maioria das vezes, fogem mesmo à esfera de ação dos Chefes Militares;

3.º — as greves se sucedem e servem de pretexto para a conspiração

política, grupos inconformados pregam a violência e a subversão da ordem como solução para problemas que afligem as classes trabalhadoras, largo círculo da área político-partidária, dominado por paixões insopitadas, lança-se na conspiração contra o Governo e a ordem legal;

4.º — Governadores de Estado olvidam a responsabilidade do cargo a que o povo os elevou e se rebelam contra a legalidade democrática, tentando destruir a ordem jurídica;

5.º — outros dirigentes estaduais, dentre os quais os do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraná e Rio Grande do Sul têm recorrido ao Ministro da Guerra solicitando a cooperação do Exército para a manutenção da ordem ameaçada;

6.º — tal conjuntura — acrescentam eles — não poderia deixar de refletir-se no seio das Forças Armadas, felizmente ainda possuídas da consciência do seu dever de guardiãs das instituições legais e de mantenedoras da ordem, mas onde episódios isolados têm perturbado o espírito de disciplina indispensável à sobrevivência de qualquer organização armada;

7.º — o espírito liberal, a formação democrática e a compreensão do Sr. Presidente da República não impedem a convicção de que estão possuídos de que é indispensável e urgente recorrer-se ao estado de sítio, instrumento previsto na própria Constituição, como remédio adequado para evitar a commoção intestina grave, cuja ocorrência se poderá verificar a qualquer momento no País, se medidas excepcionais à defesa do regime não forem imediatamente adotadas."

## 3. — Apreciação Geral do Instituto do Sítio

A mais simples e rápida apreciação do anteprojeto enviado a esta Casa pelo ilustre Senhor Presidente da República revela que Sua Excelência não foi, neste passo, bem assessorado do ponto de vista jurídico. A proposição confunde lamentavelmente, conceitos pacíficos na doutrina e na jurisprudência a respeito do remédio constitucional e extremo do instituto do estado de sítio. Por isso mesmo, baseia a sua proposta no art. 206, n.º I da Constituição Federal e pede providências que só se justificariam se a

medida fôsse pleiteada com fundamento no inciso II do citado artigo.

O simples confronto entre aquêlê artigo, o 207, e o 209, faz com que salte aos olhos, mesmo de quem não queira ver, que o sistema constitucional brasileiro vigente estabelece quatro hipóteses para a concessão do estado de sítio, a saber, em ordem crescente de gravidade:

- a) *perigo iminente* de comoção intestina grave;
- b) comoção intestina grave já manifestada;
- c) comoção intestina grave com o caráter de guerra civil;
- d) guerra externa.

Aqueles quatro hipóteses configuram dois tipos de estado de sítio, o **preventivo** ou **ficto**, e o **repressivo** ou **real**. Esta diferenciação é meridianamente clara na nossa doutrina e na de todos os países que adotam a dupla forma do remédio constitucional denominado estado de sítio. Para não nos alongarmos demasiadamente em citações, bastaríamos recorrer ao depoimento de alguns dos nossos melhores juristas.

Eduardo Espínola (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, segundo volume, pág. 659), ensina:

"Quando se trate de estado de sítio decretado com fundamento no n.º 1, do art. 206, isto é, no caso de comoção intestina grave, sem caráter de guerra civil, as medidas que podem ser tomadas contra as pessoas são as seguintes: a) obrigação de permanência em localidade determinada; b) detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns; c) desterro para qualquer localidade povoada ou salubre do Território Nacional. Outras medidas especiais, reclamadas pelas circunstâncias, pode tomar o Presidente da República: a) censura de correspondência ou de publicidade, inclusive a de radiodifusão, cinema e teatro;

b) suspensão da liberdade de reunião, inclusive a exercida no seio das associações; c) busca e apreensão em domicílio; d) suspensão do exercício do cargo ou função a funcionário público ou empregado de Autarquia e Entidade de Economia Mista ou Empresa Concessionária do Serviço Público; e) intervenção nas Empresas de Serviço Público."

Noutra página (658), sublinha mais uma vez a claríssima distinção entre as hipóteses aludidas, acrescentando:

"Vê-se daí que o legislador constituinte admitiu uma comoção intestina grave com caráter de guerra civil, equiparada, para a suspensão das garantias constitucionais, à guerra externa, e uma comoção intestina grave sem aquêlê caráter, caso em que só se admitem contra as pessoas as medidas especificadas no art. 209, parágrafo único" (os grifos são do autor).

Não menos claro e persuasivo é Alcino Pinto Falcão, uma das mais belas culturas jurídicas do nosso tempo, que, na sua Constituição Anotada, volume III, páginas 162, doutrina, ao falar de estado de sítio repressivo e preventivo:

"sempre que se discute estado de sítio numa emergência, entre nós os que estão de oposição contestam a possibilidade do estado de sítio preventivo.

Mas o Supremo Tribunal Federal em vários acórdãos e em especial no **habeas corpus** em que foi paciente o oficial naval Paulo Mário da Cunha Rodrigues, decididamente refutou as objeções possíveis, ao sentenciar "considerando que se, em doutrina, de acôrdo com a opinião proferida, é lícito considerar o estado de sítio como medida unicamente de repressão a este Tribunal, na aplicação da Lei Magna da Nação não é permitido negar a significação dos seus termos para recusar o caráter preventivo que a Constituição da República também expressamente atribui a tal providência, desde que permite a sua decretação pelo Executivo Federal, quando a Pátria corra iminente perigo" de grave comoção intestina. E se por "iminente" — se entende o que — "ameaça cair sobre alguém ou alguma coisa" — daí resulta que a declaração de estado de sítio não está unicamente subordinada aos males já produzidos pela comoção intestina, mas também a sua fundada ameaça, e para impedir aquêles efeitos que, evidentemente, atentam contra a ordem pública cuja manutenção é absolutamente indispensável...; considerando que não se confunde o caráter das medidas adotadas durante o estado de sítio com as razões que justificam a sua decretação...; embora se tenha declarado como meio de prevenir um risco de certos perigos para as instituições, tôdas

as detenções ordenadas são de natureza repressiva, desde que sustam uma ação pernicioso, refreiam ímpetus inconvenientes, *proíbem a execução de planos subversivos ou retêm a pessoa para obstar-lhe o seu concurso.*"

Ainda segundo o mesmo Pinto Falcão, "a mesma questão se pôs no Direito argentino e a melhor doutrina, lá também, se inclina pela constitucionalidade do sítio preventivo" conforme o ensinamento de Amancio Alcorta, em seu livro "Las Garantias Constitucionales", e de Gonzalez Calderón "Derecho Constitucional", volume 2, página 257, e outros.

Para não ir muito mais longe, aí vai a lição sempre acatada de Carlos Maximiliano ("Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. III, pág. 287):

"tanto é preventivo como repressivo o estado de sítio, quer o decrete o Congresso, quer o Presidente da República. Negaram-lhe no Brasil a primeira qualidade alguns juristas de valor; entretanto, é aquela a condição mesma da existência do instituto. O estado de sítio é, por excelência, medida preventiva. Decretada esta, não pode o Executivo condenar nem aplicar penas: detém ou desterra os suspeitos a fim de que não se envolvam na revolta".

Aliás, não valeria a pena ou recurso ao argumento de autoridade — e muitos outros, se não fôsse a falta de tempo, aqui poderiam ser transcritos — porque *tão claro é o texto da lei em si mesmo que nenhum esforço requer para a sua compreensão. Basta a leitura do mesmo. Se o Governo pede a decretação do estado de sítio, com fundamento no art. 206, inciso I (caso de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper), é claro que não poderia catalogar as garantias individuais que permaneceriam em vigor, nem cuidar de sujeição à jurisdição e legislação militares de crimes definidos na Lei n.º 1.802, porque, nesta hipótese (sítio preventivo), as únicas medidas a adotar contra as pessoas estão taxativamente enumeradas pela própria Constituição em seu art. 209, conforme já dissemos.*

Nem se poderia pensar num equívoco, eis que não só a informação dos Chefes Militares definem apenas uma ameaça de perigo iminente, como porque ninguém no País tem conhecimento de uma comoção intestina já deflagrada e muito me-

nos com o caráter de guerra civil, tal como exige o art. 207, para que se possa pensar em suspensão indiscriminada de garantias e de transferência do julgamento dos acusados para o fóro militar.

Em resumo, invoca o Governo, pelos seus Ministros militares e pelo seu Ministro da Justiça, um dispositivo constitucional e pede medidas que se relacionam com outro artigo da Constituição, ou seja, o que prevê os casos de guerra externa ou de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil. Analisada, assim, em sua apresentação literal, o projeto estaria irremediavelmente fulminado de inconstitucionalidade.

#### 4. — Parecer e Substitutivo

*Assim como não se conhece, até este momento, que se haja configurado no Brasil a hipótese de guerra externa ou de comoção intestina grave com caráter de guerra civil, impossível seria negar a existência da ameaça iminente de que tal comoção venha a ocorrer, de modo a justificar, não as medidas pleiteadas pelo Executivo, mas e tão-somente aquelas catalogadas no já citado art. 209 da mesma Carta Magna.*

De fato, a radicalização de posições ideológicas, perceptível já na sessão inaugural desta legislatura, quando tivemos de intervir num debate extemporâneo e tumultuoso para pedir serenidade e bom-senso, indispensáveis ao estabelecimento de um clima de trabalho nesta Casa do Congresso; campanhas sistemáticas e amplamente divulgadas contra as instituições, a ordem jurídica e principalmente contra o Congresso, a propósito das reformas de base reclamadas pelo povo brasileiro; a tolerância incompreensível de certos dirigentes estaduais para com um processo político radical que, à sombra de mal disfarçados propósitos nacionalistas, vêm permitindo, senão estimulando, pela impunidade, violências contra a propriedade privada e esbulho contra seus legítimos detentores; a falta de serenidade e de equilíbrio na prática do diálogo democrático, transformado, de algum tempo a esta parte, seja através do rádio, da imprensa escrita e da televisão, seja até mesmo por via da tribuna parlamentar em troca de insultos, de agressões e de ofensas pessoais, umas e outras pouco condizentes com a nossa cultura cívica, falta sem dúvida imputável tanto a elementos do Governo quanto da oposição; a desabusada intervenção de

recursos financeiros por parte de órgãos recentemente surgidos no quadro da política brasileira, ou de indivíduos no controle de fortunas inexplicavelmente colossais, uns, de um lado, a pretexto do fortalecimento do regime democrático, porfiando por assegurar lugares no Parlamento e em Governos estaduais fortes, outras, de outro lado, buscando envenenar a opinião pública brasileira com falsas mensagens de salvação miraculosa, todos, enfim, pretendendo, através de propagandas custosíssimas, despertar emoções, sentimentos e idéias, que estariam longe de traduzir os legítimos anseios do povo brasileiro, tudo isto já vinha denotando a criação de um clima de desconfiança e de suspeita entre as facções conflitantes, pouco propício ao trabalho construtivo e honesto.

Para agravar essa situação e caracterizar inapelavelmente a iminência de grave comoção intestina, três fatos poderiam ser aqui avocados e postos em relêvo pela inegável gravidade de que cada um deles se reveste:

- a) a quebra, cada vez mais visível e palpável, da disciplina militar, de que tivemos aqui mesmo, às portas deste Congresso, a prova mais evidente com a rebelião de sargentos e soldados da Marinha e da Aeronáutica contra soberana decisão do Supremo Tribunal Federal e da qual ainda temos um enorme conjunto de observações transmitidas por respeitáveis Chefes Militares, a respeito da situação existente em quartéis e acampamentos militares;
- b) a crescente desenvoltura da atividade sindical organizada, que de há muito transpôs os limites das justas reivindicações salariais para incidir no campo das pressões de natureza eminentemente políticas, seja contra o Executivo, seja contra o Legislativo, bastando citar-se a greve que por dez dias paralisou as atividades da Petrobrás, na Bahia, impondo à Nação prejuízo de bilhões de cruzeiros, isto só porque o Chefe da Nação, no uso de atribuição legal e privativa, resolveu substituir um Presidente daquela empresa;
- c) a inflação, cuja espiral de tanto elevar-se já atingiu as nuvens da loucura, gerando nas camadas menos favorecidas e até mesmo na classe média e na pequena burguesia, um estado de

espírito capaz de levá-las, se insufladas, a desatinos imprevisíveis.

A constatação de um estado pré-ocasional é ato político soberano do Congresso.

Esta é a lição que colhemos em Roland Drago (citação colhida na já citada obra de Pinto Falcão):

“ela implica numa competência absolutamente discricionária para decidir que tais circunstâncias, que uma maioria política apreciará, constitui o perigo iminente previsto pela Lei”.

Da mesma opinião é Carl Douring, ao observar a questão de saber se a segurança pública esteja em perigo será uma questão política e porisso não ajuizável.

Não nos desanima a suposição de que outros possam pensar, com igual boa-fé, que o quadro político brasileiro não oferece as sombrias perspectivas que nêlo vemos. Muito menos nos fará mudar de idéia qualquer tentativa de identificação das responsabilidades de cada partido, grupos ou pessoas, detentoras de função pública no estabelecimento desse quadro.

O que importa, para nossa apreciação, é que êle realmente exista. Assim, se não poderíamos, em hipótese alguma, dar ao Executivo todos os poderes por êle pedidos, não só porque os fatos o desautorizam, como porque para tanto teríamos que transpor a barreira constitucional, somos de parecer que esta Comissão aprove o substitutivo que oferecemos, através do qual o Congresso aprovaria o estado de sítio, pelo prazo de trinta dias, com fundamento no art. 206, n.º I, *in fine*, e, em consequência, manteria em vigor tôdas as garantias individuais do artigo 141, da Constituição, exceto aquelas expressamente enumeradas no art. 209 da nossa Carta Magna.

Assim decidindo, estamos certos de que o Congresso Nacional daria ao Executivo tudo quanto se tornasse necessário para permitir a volta do País à normalidade e para impedir acontecimentos mais graves de que aquêles a que já começamos a assistir.

É a opinião que, conscientemente, apresentamos ao julgamento de nossos ilustres colegas e, se por êles aprovada, à decisão da Câmara.

Sala das Sessões da Comissão de Justiça, em 5 de outubro de 1963. — **Vieira de Mello**.

## PROJETO DE LEI N.º

**Decreto o estado de sítio no Território Nacional.**

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1.º** — É decretado o estado de sítio, nos termos do art. 206, n.º 1, 2.ª parte, da Constituição, em todo o Território Nacional, pelo prazo de trinta dias.

**Art. 2.º** — Continuam em vigor tôdas as garantias constitucionais expressas no art. 141 da Constituição, excetuadas aquelas que expressa e taxativamente contrariem ou impeçam as medidas autorizadas no artigo seguinte.

**Art. 3.º** — Durante o estado de sítio, não se poderão tomar, contra pessoas, outras medidas além das previstas nos n.ºs I e II do art. 209, da Constituição, sem prejuízo das reservadas à competência do Presidente da República pelo parágrafo único do mesmo artigo.

**Parágrafo único** — A suspensão do *habeas corpus* restringe-se aos atos praticados por autoridades federais, e a do mandado de segurança aos emanados do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Congresso Nacional e do executor do estado de sítio.

**Art. 4.º** — Publicada a presente Lei, o Presidente da República baixará ato de designação dos executores do estado de sítio, nas regiões que fixar, e indicará as zonas que ficarão sob contróle de cada um.

**Art. 5.º** — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em reunião plena, realizada em 5-10-63, opinou contra os votos dos Srs. Almino Affonso, Pedro Aleixo, Aliomar Baleeiro, Ferro Costa, Guilherme Machado, Wilson Martins, Laerte Vieira, Ernani Sátyro, Stélio Maroja, Bento Gonçalves, Arruda Câmara, Walter Passos e Ivan Luz pela aprovação do Substitutivo ao Projeto n.º 1.091/63, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Srs. Deputados:

Arruda Câmara, no exercício da Presidência, Vieira de Mello, Relator, José Burnett, Wilson Roriz, Celestino Filho,

Paes de Andrade, Getúlio Moura, Chagas Freitas, Ovídio de Abreu, Ary Alcântara, Ortiz Borges, Argilano Darlo, Milton Dutra, Chagas Rodrigues, Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Almino Affonso, Raymundo Brito, Pedro Aleixo, Aliomar Baleeiro, Ferro Costa, Guilherme Machado, Wilson Martins, Laerte Vieira, Ernani Sátyro, Stélio Maroja, Bento Gonçalves, Walter Passos e Ivan Luz.

Os Srs. Ferro Costa, Ivan Luz e Arruda Câmara ofereceram voto escrito.

Brasília, em 5 de outubro de 1963. — **Arruda Câmara**, no exercício da Presidência — **Vieira de Mello**, Relator.

(AS EMENDAS APROVADAS NA COMISSÃO ESTÃO INCLUÍDAS NO SUBSTITUTIVO.)

## SUBSTITUTIVO

**Art. 1.º** — É decretado o estado de sítio, nos termos do art. 206, n.º 1, segunda parte, da Constituição Federal, em todo o território do País, pelo prazo de 30 dias.

**Art. 2.º** — Continuam em vigor tôdas as garantias constitucionais, excetuadas aquelas que evidentemente contrariem ou impeçam as medidas autorizadas no artigo seguinte.

**Art. 3.º** — Durante a vigência do estado de sítio não se poderão tomar, contra pessoas, outras medidas além das previstas nos números I e II do art. 209 da Constituição, sem prejuízo das reservadas à competência do Presidente da República, pelo parágrafo único do mesmo artigo.

**Art. 4.º** — Nenhuma restrição será feita à divulgação dos trabalhos e debates no Congresso, que, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, fará a censura adequada à execução desta Lei.

**Art. 5.º** — Publicada a presente Lei, o Presidente da República baixará ato de designação dos executores do estado de sítio nas regiões que fixar, e indicará as zonas que ficarão sob o contróle de cada um.

**Art. 6.º** — A presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 5 de outubro de 1963. — **Arruda Câmara**, no exercício da Presidência — **Vieira de Mello**, Relator.

(Idem, págs. 7.528 — 7.530.)

O propósito de decretação do estado de sítio mobilizou a Nação.

Classes trabalhadoras, Assembléias e Governos estaduais, órgãos estudantis, associações de classe levantaram-se contra a medida e chegaram ao Congresso várias moções de protesto.

A Câmara pediu 48 horas para deliberar sobre a matéria e marcou a sessão extraordinária matutina do dia 7 de outubro para a discussão do projeto. Durante esta sessão, entretanto, chegavam àquela Casa do Congresso notícias da retirada, por parte do Poder Executivo, da Mensagem.

Os discursos abaixo transcritos — o primeiro, do Sr. João Agripino, pronunciado em sessão do Senado, quando a Câmara Alta tomou conhecimento da Mensagem do sítio; o segundo, do Sr. Aliomar Baleeiro, quando chegou à Câmara a notícia da retirada da Mensagem, dão uma medida dos debates travados, então, no Congresso Nacional:

#### “O SR. JOÃO AGRIPINO:

Sr. Presidente, Srs. Senadores, o Senado já tem conhecimento da Mensagem do Sr. Presidente da República, solicitando a concessão do estado de sítio no território nacional.

Quero, nesta oportunidade, dar conhecimento à Casa da deliberação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, concebida nestes termos: (Lê.)

“I — Considerando que a Constituição Federal, no seu art. 206, reza:

“Art. 206 — O Congresso Nacional poderá decretar o estado de sítio nos casos:

I — de comoção intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper;

II — de guerra externa.”

II — Considerando que no Estado de São Paulo não ocorrem tais hipóteses, nem mesmo a de fatos que evidenciem a irrupção de comoção intestina, em que pèse às declarações do líder do Governo na Câmara Federal;

III — Considerando que as alegações devem, salvo entendimentos menos patrióticos, decorrer de informações tendenciosas, sem fundamento na realidade político-social de nosso Estado;

IV — Considerando as graves consequências que decorreriam da decretação de tal medida extrema, com re-

flexos ainda mais nocivos à economia nacional e à própria estabilidade das instituições;

V — Considerando que, ao final, será o povo que terá de arcar, mais uma vez, com os irreparáveis prejuízos que tal medida trará à nação brasileira;

A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, fiel às suas tradições de respeito à Constituição e de defesa do regime democrático, apela, em nome do povo paulista, ao Congresso Nacional para que rejeite a decretação do estado de sítio solicitada pelo Senhor Presidente da República.

Sala das Sessões, 4 de outubro de 1963.”

Também desejo trazer ao conhecimento da Casa e da Nação a decisão que o meu Partido, a UDN, em reunião de hoje à tarde, realizada juntamente com o Partido Libertador, representado por suas bancadas no Senado e na Câmara, adotou nos seguintes termos: (Lê.)

“As bancadas da UDN e do Partido Libertador no Senado e na Câmara, em reunião hoje realizada, deliberaram, por unanimidade:

1.º — Opor-se firmemente à decretação do estado de sítio proposto pelo Sr. Presidente da República, por não se configurar a situação a que se refere a Constituição Federal. Nem existem, no País, comoção intestina grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper.

2.º — Denunciar à Nação que aquilo que pretende o Governo, como está expresso no projeto, é a supressão das seguintes garantias fundamentais dos cidadãos: a) manifestação do pensamento; b) sigilo da correspondência; c) direito de reunião; d) liberdade de associação; e) inviolabilidade do lar; f) direito de não ser prêsento senão em flagrante delito; g) direito de fiança; h) habeas corpus; i) mandado de segurança; j) direito de representação contra abuso da autoridade; k) obrigatoriedade, por qualquer autoridade, de comunicar ao juiz a prisão de qualquer pessoa.

3.º — Advertir, ainda, o propósito manifesto no projeto do Governo, de ampliar, contra a segurança dos cidadãos, a jurisdição militar de exceção.

4.º — Esclarecer, finalmente, que, aprovado esse projeto, estaria em peri-



go, entre outros, o princípio federativo, através da autonomia dos Estados."

Sr. Presidente, estamos diante de um documento — a Mensagem presidencial — que dá pena. Dá pena ler e envergonha analisar. É deplorável na ânsia de traduzir o despotismo, a ambição de mando desabusada, perdeu a própria coerência na própria narrativa. Não há fatos, há apenas alegações, que se tornam contraditórias, em busca de convencer, não sei a quem, de que existe uma ameaça de grave comoção intestina.

Sr. Presidente, não quero pedir o testemunho de nenhum parlamentar; quero invocar o testemunho do Ministro da Guerra que, diariamente, com a precisão do Serviço de Meteorologia, anuncia a situação nos quatro Exércitos...

#### O Sr. Mem de Sá:

Com muito maior precisão que o Serviço de Meteorologia.

#### O SR. JOÃO AGRIPINO:

... para dizer: "Tudo normal; tudo calmo; greves atenuadas."

Onde, pois, um fato sequer de perturbação de ordem e, muito mais, de iminência de uma guerra civil?

Não sei, Sr. Presidente, se deva ler, analisar a mensagem do Ministro da Justiça, ou a dos Ministros militares. A do primeiro dá-me assim a impressão de um espectador em campo de aviação: os ventos flutuando de nascente ou de poente, de norte ou de sul, e a oscilar de posição, conforme a flutuação do vento, um instrumento que se chama biruta. Pois aqui está uma mensagem que mais parece a biruta de um campo de aviação.

(Lê)

"... em face dos gravíssimos acontecimentos que estão inquietando a vida nacional e ameaçando romper-lhe a paz, em perspectiva de iminente comoção intestina..."

Quais são? Não cita um.

Exalta o espírito de concórdia e tolerância do Chefe da Nação e volta, no parágrafo seguinte, a se referir a fatos anormais que então perturbavam a vida do País e alude a:

"... inquietações sucessivas marcavam essa fase da história brasileira, perturbando a administração, agravando a crise econômico-social que já nos

havia atingido como uma conseqüência inelutável da inadequação de parte das estruturas jurídico-sociais de nossa Pátria."

São as estruturas, Sr. Presidente, responsáveis por todos esses fatos e por todas as perturbações. E é preciso, então, que se modifiquem as estruturas em estado de sítio. Parece que o Ministro da Justiça ignora o elemento dispositivo constitucional, segundo o qual, em estado de sítio, não se emenda a Constituição, pelo que a estrutura jurídica continuará a mesma e será até dificultada qualquer reforma que se pretenda fazer.

O Ministro da Justiça, na sua riqueza de alegações, refere:

"As manifestações coletivas de indisciplina verificadas na Polícia Militar de alguns Estados, a sublevação de graduados e soldados da Aeronáutica e da Marinha de Guerra na própria Capital da República e, mais recentemente, atos contrários à disciplina militar praticados por cabos e marinheiros na Guanabara, todos eles em boa hora contidos pelo espírito inquebrantável de fidelidade à Constituição e o princípio de autoridade de nossas Forças Armadas, constituem exemplo de anormalidade da vida brasileira."

Alguns militares no Rio Grande do Norte e no Estado do Piauí se rebelaram pleiteando aumentos de salários. O Governo Federal, através do Ministro da Justiça, entende que o remédio para que se evite que outros militares tenham a mesma manifestação de protestos é retirar as liberdades e as garantias individuais, e não aumentar os salários.

O movimento da Marinha e da Aeronáutica é fato morto, que o próprio Ministro da Justiça acentua como debelado "graças ao inquebrantável espírito de fidelidade à Constituição e ao princípio de autoridade de nossas Forças Armadas".

Ora, Sr. Presidente, não creio que seja ameaça iminente de comoção intestina a ocorrência de uma rebelião entre subalternos da Marinha e da Aeronáutica, ocorrida há quase trinta dias. Presos todos os amotinados, inquiridos todos os amotinados, já hoje foram postos em liberdade dezenas e dezenas deles, por decisão dos Ministros daquelas Pastas Militares. Se houvesse perigo de comoção intestina, e aquela rebelião fôsse índice ou indício de nova comoção intestina, seria evidente que nenhuma autoridade mi-

litar mandaria pôr em liberdade aquêles que pudessem novamente atentar contra a disciplina, contra o regime, ou contra a Constituição. Indício, sim, de normalidade da vida militar é a liberdade que foi concedida àqueles homens que se levantaram contra os seus superiores.

Adiante refere o Ministro:

"... as reivindicações salariais, que deveriam ser acontecimentos de rotina nas relações entre empregados e empregadores, passaram a ser fator de agravamento da crise político-social e servem de pretexto para as forças de reação conspirarem contra a legalidade democrática."

Cabe indagar quem estaria conspirando contra a legalidade democrática, Sr. Presidente: se os trabalhadores, que reivindicam salários, que fazem a greve justa, legal, em busca de defesa de direitos seus; se patrões, que se sentem no direito de discutir também a aquiescência, a concessão ou não dos pedidos, das reivindicações trabalhistas, direito que a lei lhes assegura igualmente; se o Governo, que se mostra atemorizado ante a discussão das duas classes — patronais e trabalhadoras —, ambas recorrendo à Justiça do Trabalho; se o Governo, que se amedronta ante os movimentos trabalhistas e que, embora não pedindo a supressão do direito de greve, pede a supressão do direito de reunião, porque é sabido que ninguém, nenhum Sindicato pode entrar em greve sem a assembléia geral para a sua decisão.

Faltou ao Governo e ao Ministro da Justiça a coragem de dizer que através do estado de sítio também pretendem suprimir o direito de greve:

"Levados pela exacerbação da paixão política, maus brasileiros, até mesmo investidos nas responsabilidades de governantes de Estados, passaram a conspirar contra a Nação e a explorar o respeito que consagra aos princípios democráticos e à ordem legal como se fôra demonstração de excessiva tolerância do Governo Federal, na preservação da estabilidade político-social."

Eis o ponto nevrálgico: é o que considera conspiração contra a Nação. Deixo, agora, de lado, todos os outros argumentos, e tudo quanto disseram os Ministros Militares, para ficar neste, que é o ponto fundamental, é o motivo central do pedido de estado de sítio.

Vivemos no regime democrático, em que se assegura a liberdade de pensamento.

Há alguns homens no Brasil, País ainda não de todo politizado, que não toleram críticas, nem advertências. E quando sentem que os seus erros são por demais, se incomodam quando vêem que eles são apontados à opinião pública.

Acredito que o Senhor Presidente da República não esteja entre êstes, porque é um político experimentado, habituado às pelejas às vêzes árduas e, como tal, deve ter aperfeiçoado o seu espírito de tolerância para suportar, inclusive, as acusações injustas, mas os Ministros Militares se revelaram em todos êsses epí-sódios últimos de grande intolerância.

Compreendo que tenham sensibilidade; compreendo que se ofendam; compreendo que os seus melindres sejam atingidos, mas gostaria de compreender que, a despeito de tudo isso, eles pudessem ter compreensão para saber que vivemos num regime democrática e que todo homem que ocupa cargo público ou posição política tem o dever de suportar as críticas e as admoestações. É o ônus da função pública. Tudo ocorreu em virtude de uma entrevista concedida a um jornal de Los Angeles pelo atual Governador da Guanabara.

Temos eu e o Líder de meu Partido nesta Casa evitado o debate dêsse tema, mas, já agora, não é possível e falarei por mim, pelo que eu entendo, pelo que eu sinto; reconheço legítimo o direito do Governador do Estado da Guanabara de externar o seu pensamento como realmente pensa e se assim o faz não me parece que tenha cometido qualquer crime.

Considero deplorável a sua entrevista concedida a jornais estrangeiros, sobretudo no ponto em que exorta os Estados Unidos da América a não ajudarem o Brasil.

Mas se eu o censuro por isso, se eu o critico por isso, vai grande a distância de entender que, por isso, eu considero êrro, deve responder como crime.

Não sei se haverá no Brasil algum político, homem público ou governante, que não tenha cometido erros, às vêzes graves; pois a pretexto dessa entrevista, Sr. Presidente, os Ministros Militares se consideram profundamente ofendidos. E, a pretexto de se manter o regime democrático, pedem o estado de sítio.

Eis o período final da exposição de motivos dos Ministros Militares:

"Estamos porém convencidos, Senhor Presidente, que precisamente para defender a legalidade democrática, manter a ordem e a disciplina e assegurar a paz da família brasileira, é indispensável e urgente recorrer-se ao estado de sítio, instrumento previsto na própria Constituição como remédio adequado para evitar a comoção intestina grave, cuja ocorrência se poderá verificar a qualquer momento no País, se medidas excepcionais à defesa do regime não forem imediatamente adotadas."

Mas, se o Ministro declara que o País está em ordem, se o Ministro diáritamente assegura que, nos quatro Exércitos, não há nenhuma anormalidade, de tudo que há na exposição de motivos de S. Ex.<sup>ca</sup>, como na do Ministro da Justiça, resta a invocação da rebeldia do Governador da Guanabara e do Governador de São Paulo.

Sr. Presidente, o Governo não está habituado a ter adversários. É certo que na Federação os Governos vivem de chapéu na mão, na dependência do poder central, e talvez tenham-se habituado mal o Sr. Presidente da República e os Ministros Militares, e se sintam incomodados quando o Governador de São Paulo ou da Guanabara fazem crítica ao Governo e não venham a partilhar com o Presidente da República das benesses da política federal.

É indispensável que o Senhor Presidente da República e os Ministros Militares aprendam a respeitar o pensamento de um Governador de Estado, como devem respeitar o dos Senadores e Deputados.

Não há um fato que qualquer dêles indique como provocação, como conspiração ou como articulação de conspiração contra o regime constitucional; nem do Governador da Guanabara, nem do Governador de São Paulo, nem das classes produtoras. E o Ministro da Justiça ainda teve um pouco de pudor, quando afirma que a conspiração era contra a Nação. Não é contra o regime, nem contra a Constituição, nem contra a instituição, nem contra o poder do Governo Federal; é contra a nação — povo, por demais indefinido para que isso possa constituir motivo de decretação de estado de sítio.

Pretende-se preservar a democracia, assegurar a ordem e manter ou restabele-

cer a paz. Sr. Presidente, gostaria de saber dos Ministros Militares por que pretendem que se suprima por inteiro a instituição do **habeas corpus**. Se um delegado de polícia prender por perseguição política qualquer cidadão no interior deste País, não há remédio legal, não há **habeas corpus**. O comissário será o árbitro da inocência ou não dêse cidadão, pelo menos durante os trinta dias em que perdurar o estado de sítio. Se uma autoridade, qualquer que seja, municipal ou estadual, ferir um direito, por mais legítimo que houver, de um cidadão brasileiro, ferido ficará, pelos trinta dias de estado de sítio, mas não se poderá dar o mandado de segurança. Na última lei de estado de sítio, ressaltou-se na suspensão do direito de **habeas corpus** e mandado de segurança que aquela suspensão só dizia respeito a atos emanados de autoridades federais, precisamente para impedir que se pudesse converter em instrumento de perseguição política, nos Estados e no interior do País.

Que regime democrático se assegura e se garante, Sr. Presidente, se se suprime, por inteiro, a liberdade de locomoção; se qualquer cidadão brasileiro, indo ou vindo, pode ser detido por qualquer agente de polícia, e detido ficará sem remédio? Que democracia é esta que se pretende garantir se se começa por impedir por inteiro a liberdade de pensamento e, por via indireta, inclusive a nossa? Porque o que dissermos ficará sujeito à censura do rádio, da televisão e da imprensa escrita.

Que bela democracia, Sr. Presidente, em que nem o lar se respeita, em que a qualquer hora do dia ou da noite, um policial estadual, federal ou municipal pode bater à porta de qualquer cidadão, invadir-lhe a casa, devassar os armários, malas e baús, a pretexto do que entender!

E chama-se a isto garantia e preservação da democracia!

Pretende-se, Sr. Presidente, para garantir a democracia, suprimir o direito de fiança.

Que crime, Sr. Presidente, que crime, hoje, está protegido pela direito de fiança?

Só as contravenções e aqueles que são passíveis de pena de detenção. Que gravidade existe nesses delitos para que as Forças Armadas, representadas por seus três Ministros Militares, e as forças

civis do Governo, representadas pelo seu Ministro da Justiça, venham, em nome da liberdade e da democracia, pedir a supressão do direito de fiança?

E, como se não bastasse tudo isto, supprime-se do cidadão brasileiro o direito de representar, pratica-se a tirania, exercita-se a ditadura em nome da democracia e do regime constitucional. E, por maior que seja o abuso, por mais inominável que seja o atentado aos mais legítimos direitos, ninguém tem o de representar, ninguém tem o direito de bater à porta da Justiça, nem mesmo da autoridade policial ou administrativa, para representar contra abusos de autoridade.

**O Sr. Aurélio Vianna:**

V. Ex.<sup>a</sup> me permite um aparte?

**O SR. JOÃO AGRIPINO:**

Com prazer.

**O Sr. Aurélio Vianna:**

Tudo isto admitir-se-ia do ponto de vista expresso na Constituição da República, no artigo que V. Ex.<sup>a</sup> conhece perfeitamente, que é o 209, se o País estivesse em guerra externa ou sofrendo de comoção intestina grave. Pois a lei que decretasse o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com caráter de guerra civil, poderia estabelecer tudo isto; seria constitucional, normalíssima para a defesa dos princípios democráticos. A pergunta é: há guerra externa que envolva o País? A resposta é contundente, aceita universalmente: não! Há comoção intestina grave, com caráter de guerra civil? A consciência nacional responderá. Este, para nós — e creio que para V. Ex.<sup>a</sup> —, é o ponto central do debate. Todo o resto são as medidas para a preservação da Democracia, desde que existissem as duas causas únicas que justificariam o estado de sítio, porque constitucionais.

**O SR. JOÃO AGRIPINO:**

Salienta muito bem o nobre Senador Aurélio Vianna: estas garantias e outras podem ser suspensas através da concessão do estado de sítio, quando há guerra externa ou comoção intestina grave, ou fatos que indiquem a iminência de que vai irromper. A supressão maior ou menor das garantias constitucionais está em função da gravidade e do perigo que corre a integridade nacional. Compreende-se que tudo isto pudesse ser exigido no

caso de uma guerra externa, em que se verificasse que no Brasil havia brasileiros interessados em servir ao inimigo. Compreende-se que algumas dessas garantias pudessem ser supressas por tempo determinado, se estivessemos já com a guerra civil declarada no País. Mas, se tivemos alguns fatos anormais na vida político-social do País, todos eles foram superados. Debelada a rebelião dos Sargentos, em Brasília; cessada a greve da Guanabara — e é uma vergonha que se invoque uma greve como motivo de supressão de liberdades, porque a greve é um direito, estabelecido na Constituição, que assiste ao trabalhador, na defesa de suas prerrogativas institucionais —; se ainda perdura a greve dos ferroviários, em São Paulo, noticiam os jornais de hoje que já decresceu em 70%, estando em vias de conclusão um acôrdo entre o Estado e os trabalhadores.

Então se descobre, na imprecisão e indefinição da exposição de motivos, apenas o objetivo político: pretende-se silenciar a voz de, pelo menos, dois Governadores, ou pela coação, ameaçando-se com tribunal de exceção — Tribunal Militar — para aquêles crimes da Lei de Segurança; ou se suprimindo as garantias, essas garantias constitucionais; ou se convocando, como já se propala, as Polícias estaduais, desarmando-os de todo o poder de governar. E com êstes dois Governadores, Sr. Presidente, outras vezes se tentarão calar, e já não tenha dúvida de que marcharemos para uma ditadura ou para a guerra civil. Se condenamos a declaração do Governador de São Paulo, de que se houvesse greve o "pau ia correr grosso", com mais veemência condenamos o pedido de estado de sítio, porque sabemos que outra intenção não é senão fazer "correr grossa a violência".

Não creio, Sr. Presidente, que o Parlamento se curve a isso que outro nome não tem senão de capricho militar, associado ao capricho político do Presidente da República, pois que a Nação hoje está em paz. Não sei se ficará em paz depois da decretação do estado de sítio, na hora em que pretenderem os militares, chefes dos três Ministérios, implantar a sua vontade a quantos entendam do seu direito criticá-los.

Nós, da Oposição, jamais abdicaremos do direito, Sr. Presidente, de criticar tanto o Chefe de Estado como seus auxiliares civis e militares. E se o preço do nosso silêncio é o fechamento do Congresso,

repetirei com Afonso Arinos: é preferível que o Congresso seja fechado aberto do que continue aberto, fechado.

A Câmara decidiu iniciar os debates na próxima segunda-feira. Estações de rádio já anunciam que se o Congresso não votar a lei de "estado de sítio" em quarenta e oito horas, ela seria decretada pelo Executivo, **ad referendum** do Legislativo. Seria completo desrespeito à Constituição.

Acredito, Sr. Presidente, que, neste instante, haja interessados em propagar ondas de terrorismo, ora com o intuito de amedrontar parlamentares, ora com o intuito de fantasiar a situação política nacional, para dar cores de iminência de guerra civil, tintas de comoção intestina. Mas já habituados às lutas parlamentares, nem notícias de um lado, nem notícias do outro lado nos impressionam. Só nos preocupa o cumprimento do dever, e neste seremos inarredável.

Acautele-se o Poder Legislativo: se der instrumentos para que os Governadores, quaisquer que sejam, possam ser vítimas agora, ele será — ele o Congresso — a segunda vítima, e então abolida o regime democrático.

Resistamos, tenhamos a coragem de dizer aos Militares e ao Chefe da Nação que não reconhecemos como legítima e como verdadeira a alegação de comoção intestina ou iminência do seu irrompimento, e que lhe negamos o estado de sítio até que vejamos na praça pública a luta aqui anunciada, até porque sabemos que ainda não existe luta, porque agentes do próprio Poder Executivo ainda não tiveram força para levá-la à rua, mas que a desejam e a promovem e que nenhuma força nos fará calar nem curvar.

Só assim, Sr. Presidente, poderá subsistir o Parlamento Brasileiro como instituição constitucional, harmônica e independente, para apoiar o Chefe da Nação e o Poder Executivo nos seus acertos, mas para desaprová-lo sempre que pretender o absurdo de suprimir as mais sagradas e legítimas garantias individuais, a pretexto de uma situação inexistente.

Saibamos nos defender enquanto é hora de podermos nos defender! Se capitularmos não teremos, amanhã, condições sequer de falar nesta Casa, e haveremos de chorar penosamente, em arrependimento, pelo nosso erro. **(Muito bem! Muito bem! Palmas.)**"

(DCN — Seção II — de 5-10-1963, pág. 2723.)

#### "O SR. ALIOMAR BALEIRO:

(Para uma comunicação — Sem revisão do orador.) Sr. Presidente, a Casa tôda está agitada com a notícia de que o Sr. Presidente da República pretende retirar o projeto encaminhado por aquela mensagem que pedia a decretação do estado de sítio, sob color de iminente comoção intestina. Todos aqui já ouvimos pronunciamentos de vários deputados. Conquanto também esteja agitada — e acredito que só um cadáver não se agitará numa situação como esta — em verdade faço grande esforço para não me entregar a qualquer atitude emocional e olhar isso o mais possível. Sou daqueles que batem palmas aos pecadores que se pretendem regenerar. Se o Presidente da República — e não psicanaliso S. Ex.<sup>o</sup> — pretende recuar daquilo que me parece, nas circunstâncias, um erro gravíssimo para a Nação e para ele próprio, sobretudo para ele próprio, só tenho motivos para louvar-lhe a atitude, com a mesma justiça com que o venho condenando em outras circunstâncias. Qual era a intenção desse estado de sítio, não está muito claro. Pelas várias condenações de pontos opostos, isto é, pelas condenações que recebeu veementemente, da UDN e ainda mais veementemente do Partido Trabalhista Brasileiro, inclusive aquela do Sr. Leonel Brizzola, que não ouvi, mas que todos repetem aqui, há provas de que essas intenções não estão claras.

Uns dizem que em cima da CGT; outros dizem que em cima dos Srs. Carlos Lacerda e Ademar de Barros e por aí a fora. Sr. Presidente, peço vênha a V. Ex.<sup>o</sup> para repetir à Casa, com as reservas de quem não pode provar o fato, aquilo que já narrei à Comissão de Justiça na noite de sábado para domingo, lá pelas quatro horas da madrugada. Na madrugada de sábado, houve tentativa ou projeto, pelo menos, de prisão do Governador Carlos Lacerda, o que é um rasgão, de cima para baixo, na Constituição e a negação do próprio federalismo.

Certo é, Sr. Presidente, que por informações já divulgadas pelo jornalista Hélio Fernandes — com cuja opinião se pode concordar ou não, mas é sempre bem informada —, por outras informações colhidas em fontes alheias ao Sr. Carlos Lacerda e pelo que ouvi do Chefe de Polícia da Guanabara; reunindo tudo isto, chego a constituir o seguinte: na madrugada do sábado, o General João Alfredo Pinheiro Soares e Silva, o Coronel João Sarmento, o Coronel, parece que

Moreira Lima, um Capitão Escarço, o Major Abelardo, creio que Mafra, outros oficiais que não posso recordar e dois que não foram identificados, não só direta ou indiretamente se transportaram ao Estado do Rio e procuraram aproximar-se, em atitude muito suspeita, da casa onde veraneia o planta-rosas do Governador da Guanabara, mas também foram a unidades militares, grupos de abusos, unidade divisionária, se não me engano, não sei o que lá de pára-quedistas, e determinaram aos oficiais que participassem de uma expedição em ônibus, para prender o Governador Carlos Lacerda, dizendo que o faziam em nome do Presidente da República. Esses oficiais — e também tenho informações a respeito disso — ficaram atônitos, escandalizados e estarecidos com tamanha ordem e pediram fosse ela dada por escrito. Os militares que eu já mencionei ou os que agiram em nome deles recusaram de dar essa ordem escrita. Há ainda uma parte que não estou autorizado a contar aqui.

Se eu não tiver oportunidade de contá-la à Câmara, um dia, nas minhas memórias, quando aposentar-me, se viver até lá, contarei.

Sr. Presidente, êsse fato que foi desmentido, ao que me dizem, no Senado, pelo Senador Arthur Virgílio, é de uma gravidade extrema. O Sr. João Goulart, ou o triunvirato, está enveredando por caminho perigosíssimo. Digo o Sr. João Goulart ou o triunvirato, nos termos do discurso que proferi à semana passada, porque não sei, neste momento, se o Sr. João Goulart já não reina ou se reina mas não manda. Acredito que S. Ex.<sup>a</sup> ainda reine, mas quem manda é o triunvirato dos ministros militares e, por aquela velha lei histórica, das três pontas do Triunvirato, há sempre uma que manda mais do que as outras.

É a tal história do "Animal Farm" de G. Orwell: "todos são iguais, mas uns são mais iguais que outros". Num triunvirato, todos estão em um triângulo equilátero, mas há um ângulo que fica para cima — é o Ministro da Guerra.

Não tenho juízo exato sobre o Sr. Jair Dantas. Como homem público, procuro informar-me nas melhores fontes. Dizem todos, a *una voce*, que é homem de bem, honesto, que é mesmo homem ascético.

Os Deputados do meu Partido que o visitaram, registraram a casa extremamente pobre, humilde, modestíssima em que ele reside num dos mais humildes e modestos subúrbios do Rio de Janeiro, com

mobiliário muito simples, sem nenhum soldado por perto. Costuma vestir-se à paisana e não tem nenhum aspecto desses militares façanhudos da América Latina. Tudo isso abona o Sr. Jair Dantas.

Por outro lado, fatos recentes do período parlamentarista mostram que, às vezes, êle não interpreta bem a conjuntura histórica.

De qualquer modo, o estado de sitio, partisse do Sr. João Goulart, partisse do Triunvirato, partisse de ambos, ou de uma consociação de ambos, era um erro, um erro grave nas circunstâncias atuais do Brasil.

Tôda a gente conhece o meu ponto de vista, de extrema reserva, condenação e desconfiança profunda em relação ao Presidente da República. Acho que o remédio jurídico — não é político apenas —, nas circunstâncias, seria o **impeachment** contra o Presidente da República.

Mas sou também daqueles que acreditam que o **impeachment** é um direito da maioria parlamentar contra um Presidente ou um Ministro de Estado que se afasta do ponto de vista desta Maioria mesma. Eu pertença à Minoria. Não posso pensar em **impeachment**. Mas, juridicamente, sem diminuir o Presidente da República, sem ódio, **sans rancour**, a medida seria o **impeachment**. O Presidente revelou-se incapaz de governar. (**Não apoiado**). Pode ser fruto das circunstâncias, pode ser o peso da herança terrível que lhe cai sobre os ombros. Pode ser tudo isto. Mas a verdade é que a sua presença é inconveniente. Êsse, entretanto, não é um problema meu nem da Minoria. É da Maioria. Se ela quer, que continue com êle. O ideal seria que êle fôsse fazer uma viagem à Europa, visitar Majorca, matar as saudades, ou cuidar dos seus bois durante algum tempo, até que a experiência frutificasse no seu espírito e, até que, no futuro, pudesse vir, talvez, a ocupar êste mesmo cargo, com melhores luzes. (**Muito bem! Palmas.**)

(**Diário do Congresso Nacional, S.L., 8 de outubro de 1963, pág. 2545.**)

A mensagem de estado de sitio foi retirada.

Agravava-se a crise nacional e intensificava-se o clima de agitação política provocado pelos debates sobre as Reformas de Base do País.

Em abril de 1964, um Movimento Militar destituiu o Presidente eleito João Goulart.

Como medida de exceção proposta pelo Governo que tomou as rédeas do poder, está o Ato Institucional:

### "À NAÇÃO

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte.

Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte.

Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação, na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.

O presente Ato Institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandantes-em-Chefe das três Armas, que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolu-

cionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la apenas na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, resolve editar o seguinte

### Ato Institucional

**Art. 1.º** — São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato.

**Art. 2.º** — A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em trinta e um (31) de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois (2) dias a contar deste Ato, em sessão pública e votação nominal.

§ 1.º — Se não fôr obtida o **quorum** na primeira votação, outra realizar-se-á, no mesmo dia, sendo considerado eleito quem obtiver maioria simples de votos; no caso de empate, *prosseguir-se-á na votação até que um dos candidatos obtenha essa maioria.*

§ 2.º — Para a eleição regulada neste artigo, não haverá inelegibilidades.

**Art. 3.º** — O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.

**Parágrafo único** — Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

**Art. 4.º** — O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

**Parágrafo único** — O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

**Art. 5.º** — Caberá, privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

**Art. 6.º** — O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio, ou prorrogá-lo, pelo prazo máximo de trinta (30) dias; o seu ato será submetido ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de quarenta e oito (48) horas.

**Art. 7.º** — Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade.

§ 1.º — Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou, ainda, com *vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço*, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, por decreto do Presidente da República ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do Governador do Estado, desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos.

§ 2.º — Ficam sujeitos às mesmas sanções os servidores municipais. Neste caso, a sanção prevista no § 1.º lhes será aplicada por decreto do Governador do Estado, mediante proposta do Prefeito Municipal.

§ 3.º — Do ato que atingir servidor estadual ou municipal vitalício, caberá recurso para o Presidente da República.

§ 4.º — O controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que os motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade.

**Art. 8.º** — Os inquéritos e processos visando à apuração da responsabilidade pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio e a ordem política e social ou de atos de guerra revolucionária poderão ser instaurados individual ou coletivamente.

**Art. 9.º** — A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, que tomarão posse em 31 de janeiro de 1966, será realizada em 3 de outubro de 1965.

**Art. 10** — No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

**Parágrafo único** — Empossado o Presidente da República, este, por indicação do Conselho de Segurança Nacional, dentro de sessenta (60) dias, poderá praticar os atos previstos neste artigo.



**Art. 11** — O presente Ato vigora desde a sua data até 31 de janeiro de 1966; revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, GB, 9 de abril de 1964.

— Gen.-Ex. **Arthur da Costa e Silva** —  
Ten.-Brig. **Francisco de Assis Correia de Mello** e Vice-Alm. **Augusto Haman Radermaker Grunewald**.“

Em outubro de 1965 foi editado o Ato Institucional n.º 2:

### “À NAÇÃO

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um governo que afundava o País na corrupção e na subversão.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:

- a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;
- b) a Revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;
- c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte de que o povo é o único titular.

Não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará. Por isso o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é êle próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Pelo contrário, traçou-lhe, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a Revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior.

A autolimitação que a Revolução se impôs no Ato Institucional de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. Por isso se declarou, textualmente, que “os processos constitucionais não funcionaram para destituir o Governo que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”, mas se acrescentou, desde logo, que “destituído pela Revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo Governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País.”

A Revolução está viva e não retrocede.

Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isto precisa de tranquilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a Revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional.

Assim, o Presidente da República, na condição de Chefe do Governo Revolucionário e Comandante Supremo das Forças Armadas, coesas na manutenção dos ideais revolucionários,

Considerando que o País precisa de tranquilidade para o trabalho em prol do seu desenvolvimento econômico e do bem-estar do Povo, e que não pode haver paz sem autoridade, que é também condição essencial da ordem;

Considerando que o Poder Constituinte da Revolução lhe é intrínseco, não apenas para institucionalizá-la, mas para as-

segurar a continuidade da obra a que se propôs,

Resolve editar o seguinte:

### **Ato Institucional n.º 2**

**Art. 1.º** — A Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas emendas são mantidas com as modificações constantes deste Ato.

**Art. 2.º** — A Constituição poderá ser emendada por iniciativa:

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

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

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

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

**Art. 3.º** — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sôbre matéria financeira.

**Art. 4.º** — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado e dos Tribunais Federais, no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública e disponham sôbre a fixação das Forças Armadas.

**Parágrafo único** — Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do Presidente da República não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.

**Art. 5.º** — A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados e sua votação deve estar concluída den-

tro de 45 dias, a contar do seu recebimento.

§ 1.º — Findo esse prazo sem deliberação, o projeto passará ao Senado com a redação originária e a revisão será discutida e votada num só turno, e deverá ser concluída no Senado Federal dentro de 45 dias. Esgotado o prazo sem deliberação, considerar-se-á aprovada o texto como proveio da Câmara dos Deputados.

§ 2.º — A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados se processará no prazo de dez dias, decorrido o qual serão tidas como aprovadas.

§ 3.º — O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 30 dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

§ 4.º — Se julgar, por outro lado, que o projeto, não sendo urgente, merece maior debate pela extensão do seu texto, solicitará que a sua apreciação se faça em prazo maior, para as duas Casas do Congresso.

**Art. 6.º** — Os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 94** — O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

- I — Supremo Tribunal Federal;
- II — Tribunal Federal de Recursos e juizes federais;
- III — Tribunais e juizes militares;
- IV — Tribunais e juizes eleitorais;
- V — Tribunais e juizes do trabalho.”

**“Art. 98** — O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, compor-se-á de dezesseis ministros.

**Parágrafo único** — O Tribunal funcionará em plenário e dividido em três turmas de cinco ministros cada uma.”

**“Art. 103** — O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital Federal, compor-se-á de treze juizes nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, oito entre magistrados e cinco entre advogados e membros do Mi-

nistério Público, todos com os requisitos do art. 99.

**Parágrafo único** — O Tribunal poderá dividir-se em câmaras ou turmas."

**"Art. 105** — Os juizes federais serão nomeados pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos indicados na forma da lei pelo Supremo Tribunal Federal.

**§ 1.º** — Cada Estado ou Território e bem assim o Distrito Federal constituirão de *per si* uma seção judicial, que terá por sede a capital respectiva.

**§ 2.º** — A lei fixará o número de juizes de cada seção bem como regulará o provimento dos cargos de juizes substitutos, serventuários e funcionários da Justiça.

**§ 3.º** — Aos juizes federais compete processar e julgar em primeira instância:

- a) as causas em que a União ou entidade autárquica federal fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e acidentes de trabalho;
- b) as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil;
- c) as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional;
- d) as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea;
- e) os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;
- f) os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;
- g) os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve;
- h) os *habeas corpus* em matéria criminal de sua competência ou quando a coação provier de autoridade federal não subordinada a órgão superior da Justiça da União;
- i) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetua-

dos os casos do art. 101, I, I, e do art. 104, I, b."

**Art. 7.º** — O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze juizes vitalícios, com a denominação de Ministros, nomeados pelo Presidente da República, dos quais quatro escolhidos dentre os generais efetivos do Exército, três dentre os oficiais-generais efetivos da Armada, três dentre os oficiais-generais efetivos da Aeronáutica e cinco civis.

**Parágrafo único** — As vagas de ministros togados serão preenchidas por brasileiros natos, maiores de 35 anos de idade, da forma seguinte:

I — três por cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada, com prática forense de mais de dez anos, da livre escolha do Presidente da República;

II — duas por auditores e Procurador-Geral da Justiça Militar.

**Art. 8.º** — O § 1.º do art. 108 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 1.º — Esse fôro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares."

**§ 1.º** — Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953.

**§ 2.º** — A competência da Justiça Militar nos crimes referidos no parágrafo anterior, com as penas aos mesmos atribuídas, prevalecerá sobre qualquer outra estabelecida em leis ordinárias, ainda que tais crimes tenham igual definição nestas leis.

**§ 3.º** — Compete originariamente ao Superior Tribunal Militar processar e julgar os Governadores de Estado e seus Secretários, nos crimes referidos no § 1.º, e aos Conselhos de Justiça nos demais casos.

**Art. 9.º** — A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal.

**§ 1.º** — Os Partidos inscreverão os candidatos até 5 dias antes do pleito e, em caso de morte ou impedimento insupe-

rável de qualquer dêfes, poderão substituí-los até 24 horas antes da eleição.

§ 2.º — Se não fôr obtido o **quorum** na primeira votação, repetir-se-ão os escrutínios até que seja atingido, eliminando-se, sucessivamente, do rol dos candidatos, o que obtiver menor número de votos.

§ 3.º — Limitados a dois os candidatos, a eleição se dará mesmo por maioria simples.

**Art. 10** — Os Vereadores não perceberão remuneração, seja a que título fôr.

**Art. 11** — Os Deputados às Assembleias Legislativas não podem perceber, a qualquer título, remuneração superior a dois terços da que percebem os Deputados Federais.

**Art. 12** — A última alínea do § 5.º do art. 141 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.”

**Art. 13** — O Presidente da República poderá decretar o “estado de sítio” ou prorrogá-lo pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, para prevenir ou reprimir a subversão da ordem interna.

**Parágrafo único** — O ato que decretar o “estado de sítio” estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor.

**Art. 14** — Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo.

**Parágrafo único** — Ouvido o Conselho de Segurança Nacional, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos, removidos ou dispensados, ou, ainda, com os vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, desde que demonstrem incompatibilidade com os objetivos da Revolução.

**Art. 15** — No interesse de preservar e consolidar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os

direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais.

**Parágrafo único** — Aos membros dos legislativos federal, estaduais e municipais que tiverem seus mandatos cassados não serão dados substitutos, determinando-se o **quorum** parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos.

**Art. 16** — A suspensão de direitos políticos, com base neste Ato e no art. 10 e seu parágrafo único do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, além do disposto no art. 337 do Código Eleitoral e no art. 6.º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, acarreta simultaneamente:

- I — a cessação de privilégio de fóro por prerrogativa de função;
- II — a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III — a proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV — a aplicação, quando necessária à preservação da ordem política e social, das seguintes medidas de segurança:
  - a) liberdade vigiada;
  - b) proibição de freqüentar determinados lugares;
  - c) domicílio determinado.

**Art. 17** — Além dos casos previstos na Constituição Federal, o Presidente da República poderá decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos Estados, por prazo determinado:

- I — para assegurar a execução da lei federal;
- II — para prevenir ou reprimir a subversão da ordem.

**Parágrafo único** — A intervenção decretada nos termos dêste artigo será, sem prejuízo da sua execução, submetida à aprovação do Congresso Nacional.

**Art. 18** — Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros.

**Parágrafo único** — Para a organização dos novos partidos são mantidas as exigências da Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações.

**Art. 19** — Ficam excluídos da apreciação judicial:

I — os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo Federal, com fundamento no Ato Institucional de 9 de abril de 1964, no presente Ato Institucional e nos atos complementares dêste;

II — as resoluções das Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos ou Vereadores, a partir de 31 de março de 1964, até a promulgação dêste Ato.

**Art. 20** — O provimento inicial do cargo de juiz federal far-se-á pelo Presidente da República dentre brasileiros de saber jurídico e reputação ilibada.

**Art. 21** — Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

**Art. 22** — Sòmente poderão ser criados municípios novas depois de feita prova cabal de sua viabilidade econômico-financeira, perante a Assembléia Legislativa.

**Art. 23** — Constitui crime de responsabilidade contra a probidade na administração, a aplicação irregular, pelos Prefeitos, da cota do Imposto de Renda atribuída aos Municípios pela União, cabendo a iniciativa da ação penal ao Ministério Público ou a um terço dos membros da Câmara Municipal.

**Art. 24** — O julgamento nos processos instaurados segundo a Lei n.º 2.083, de 12 de novembro de 1953, compete ao juiz de Direito que houver dirigido a instrução do processo.

**Parágrafo único** — A prescrição da ação penal relativa aos delitos constantes dessa Lei ocorrerá dois anos após a data da publicação incriminada, e a da condenação no dôbro do prazo em que fôr fixada.

**Art. 25** — Fica estabelecido a partir desta data, o princípio da paridade na remuneração dos servidores dos três Poderes da República, não admitida, de forma alguma, a correção monetária como privilégio de qualquer grupo ou categoria.

**Art. 26** — A primeira eleição para Presidente e Vice-Presidente da República será realizada em data a ser fixada pelo Presidente da República e comunicada ao Congresso Nacional, a qual não poderá ultrapassar o dia 8 de outubro de 1966.

**Parágrafo único** — Para essa eleição o atual Presidente da República é inelegível.

**Art. 27** — Ficam sem objeto os projetos de emendas e de lei enviados ao Congresso Nacional, que envolvam matéria disciplinada, no todo ou em parte, pelo presente Ato.

**Art. 28** — Os atuais Vereadores podem continuar a perceber remuneração até o fim do mandato, em quantia, porém, nunca superior à metade da que percebem os deputados do Estado respectivo.

**Art. 29** — Incorpora-se definitivamente à Constituição Federal o disposto nos artigos 2.º a 12 do presente Ato.

**Art. 30** — O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sòbre matéria de segurança nacional.

**Art. 31** — A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em "estado de sítio" ou fora dêle.

**Parágrafo único** — Decretado o recesso parlamentar o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar mediante decretos-leis, em tôdas as matérias previstas na Constituição e na lei orgânica.

**Art. 32** — As normas dos arts. 3.º, 4.º, 5.º e 25 dêste Ato são extensivas aos Estados da Federação.

**Parágrafo único** — Para os fins dêste artigo as Assembléias emendarão as respectivas Constituições, no prazo de sessenta dias, findo o qual aquelas normas passarão, no que couber, a vigorar automaticamente nos Estados.

**Art. 33** — O presente Ato Institucional vigora desde a sua publicação até 15 de março de 1967, revogadas as disposições constitucionais ou legais em contrário.

Brasília, 27 de outubro de 1965; 144.º da Independência e 77.º da República.

**H. CASTELLO BRANCO**  
**Juracy Montenegro Magalhães**  
**Paulo Bosizio**  
**Arthur da Costa e Silva**  
**Vasco Leitão da Cunha**  
**Eduardo Gomes."**

# V E T O

*Norma Izabel Ribeiro Martins*  
Pesquisadora do Serviço de  
Informação Legislativa

## I

### RÁPIDO HISTÓRICO

Em recente estudo de direito constitucional comparado, o moderno tratadista francês, Maurice Maier, esclarece que “o veto moderno é uma decorrência, uma variante, do antigo instituto da sanção, prerrogativa legislativa do monarca, pela qual este, obrigatoriamente, participava na legislação: o monarca fazia parte do corpo legislativo, e a legislação não se completava sem a sua aprovação”. Mais adiante, comenta que: “não têm razão os autores que pretendem dar um sentido diferente à sanção e ao veto”, afirmando que “o titular do direito de sanção faz parte do Poder Legislativo, já que antes da sanção haverá apenas um projeto de lei sem valor legal e só com a sanção é que se integra a lei”. Já os autores a que ele se refere, e quase atingem a maioria, crêem não pertencer ao Poder Legislativo o titular do direito de veto, “uma vez que o veto não cria a lei, esta já existindo antes dele, e ele (o veto), nada mais sendo do que um empecilho à execução de uma lei já adotada”. Ainda sob a opinião desses autores, “através da sanção, o Chefe de Estado que possui essa prerrogativa, abstendo-se de usá-la, impede a legislação; o seu silêncio basta para impedir que o projeto de lei se torne em lei”. Já no caso da faculdade de veto, o silêncio vale como assentimento, devendo ele ser expresso.

Essa lição de Maurice Maier parece-nos francamente aceitável e adequada à nossa estrutura constitucional, no sentido de que “o veto é uma *sub genus* da sanção”.

A nossa Constituição diz, em seu art. 70, § 2.º, que “decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará em sanção”, contrariando, pois, o que dizem os autores apontados por Maurice Maier. Entre nós, o Presidente da República é titular de sanção, “mas também de direito de veto, não sendo certo que, no que toca à sanção, sua abstenção valha impedimento a que o projeto de lei se transforme em lei”. Entretanto, não nos parece que “face ao taxativo art. 37 — o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal — se possa afirmar que o Presidente da República, no momento da sanção e do veto, faça parte do Poder Legislativo; será mero elaborador ou opositor, mas sem fazer parte do Poder Legislativo”. (1)

Em Roma, os tribunos do povo tinham o direito de suspender a execução de atos dos magistrados da cidade, contrários aos interesses da plebe. Datam daí as mais remotas origens do veto.

Nos tempos modernos, segundo Eduardo Espinola, esse direito de oposição à execução das leis tem sido reconhecido, com maior ou menor eficiência, sob diversas formas. (2)

Os autores apontam as seguintes:

- o veto absoluto
- o veto qualificado
- o veto suspensivo
- o direito de pedir nova deliberação
- o veto translativo

Diz-se **absoluto** o veto, quando a oposição do Chefe de Estado não pode ser removida por qualquer nova deliberação do Legislativo. Raros, porém, são os casos de veto absoluto nas Constituições modernas. Aparecem na Constituição do Chile, de 1833 (3), reformada depois, e a da Albânia, de 1925.

Modernamente, os países que admitem o instituto do veto recusam o absoluto, suportando apenas o condicional, que pode tomar modalidades diversas.

A segunda espécie de veto, o qualificado, é criação norte-americana (4), que a nossa Carta de 1891 adotou, acompanhada pelas subseqüentes, inclusive a de 1946.

O veto suspensivo encontra-se em diversas Constituições monárquicas. Rossi (5) assim o define: "On appelle veto suspensif le droit accordé au pouvoir exécutif de refuser un projet de loi, mais de le refuser temporairement seulement, c'est-à-dire que si deux ou trois législatures successives persistent à lui présenter un projet de loi, le projet de loi devient loi sans la sanction du pouvoir Exécutif". Segundo Eduardo Espínola, aqui não se cogita de nova votação do mesmo Parlamento em sessões sucessivas; a insistência do Legislativo com o seu novo voto deve ser manifestada por uma outra Assembléia, procedente de novas eleições.

O veto suspensivo, introduzido na Constituição Francesa de 1791 (6), foi recebido com violenta repulsa pela opinião pública. Isto se deu, principalmente, pelo fato de indivíduos sem escrúpulos explorarem as massas, arrastando-as a uma atividade revolucionária, imbuídas de falsas idéias. Maurice Maier afirma que "o veto suspensivo foi uma dessas idéias, ativas e perigosas, que determinaram a queda de Louis XVI".

As Constituições espanhola, de 1812, portuguesa, de 1822, e brasileira, de 1824, admitiram o veto suspensivo e, mais recentemente, a finlandesa, de 1915 (7), e a egípcia, de 1930. (8)

Quanto ao direito de pedir nova deliberação, adotaram-no as Constituições francesas de 1875 (9) e a de 1946. (10)

O veto translativo, quinta e última forma de veto, "consiste na faculdade concedida ao Poder Executivo de apelar diretamente para o povo contra uma lei do Parlamento". (A expressão foi empregada por M. Redslob e aceita por Chevalier.) É o sistema da Constituição de Weimar, 1919 (11), e da Constituição da Estônia, 1937. (12)

## II

### VETO PARCIAL

Entre nós, o veto, que pode ser parcial, tem que ser fundamentado e sob um dos dois aspectos previstos no § 1.º do art. 70. E o prazo para fazê-lo é fatal. As considerações de Alcino Pinto Falcão a êsse respeito mostra-nos o seguinte:

"Se o projeto de lei fôr vetado quando em recesso o Congresso, sob pena de não valer e aplicar-se a regra do § 2.º do art. 70, o Presidente da República fará publicar no órgão oficial o veto, para comprovar que usou da prerrogativa no decêndio legal. Pode, porém, ocorrer o

seguinte: no recesso legislativo, dentro do decêndio, sai uma lei publicada como totalmente sancionada e, no dia seguinte e já fora do decêndio, o órgão oficial a republica, alegando-se incorreção e surgindo, então, um artigo como vetado.

Surgem, aí, duas questões sérias a resolver: a) se a ausência de veto na primeira publicação corresponde à figura da publicação com incorreções ou se constitui hipótese diferente, a merecer tratamento autônomo; b) se o prazo da parte final do § 1.º do art. 70 é o mesmo prazo fatal previsto na primeira hipótese contemplada no referido parágrafo.

Quanto à questão a), há que ponderar que não há coincidência entre as duas espécies, que devem ser tidas como autônomas e, assim, resolvidas diferentemente. No caso de publicação errada do texto da lei, a republicação restaura o votado pelo órgão legislativo. Destina-se a dar prevalência à vontade autêntica, manifestada em tempo e forma hábil, pelo competente legislador. No outro caso, a republicação não tem essa finalidade, mas sim justamente a de aniquilar ou deferir, provisoriamente, a vontade do órgão legislativo e isso pelo expediente impeditivo do veto.

Como se vê, no primeiro caso, a republicação se destina a restaurar a pureza do conhecimento do votado, a restabelecer o império da vontade do legislador; no segundo caso a contrastar o império, a vida do projeto aprovado pelo Poder Legislativo. No primeiro caso (republicação por dissonância com o texto aprovado), a publicação (que é dever constitucional do Presidente da República, cf art. 87, inc. I, da Constituição) constitui medida positiva para fiel observância do exato texto do projeto de lei aprovado; no segundo caso, traduz colaboração negativa, para procrastinar ou definitivamente impedir que em sua integridade vigore como lei o projeto aprovado pelo Congresso. Duas hipóteses, pois, dessemelhantes. De passagem, há que lembrar que a sanção é atividade formal e assim o veto. O prazo assinado para uma ou outro é sabidamente fatal; uma ou outro só pode ser exercido *una tantum*, não podendo o Presidente da República variar, sobre o pretexto de ainda ter prazo.

Nem contextualmente, após sanção, pode editar o que fôr ou fazer restrições ao texto do projeto de lei, nem sequer manifestar motivo ou opinião sobre o texto sancionado; "se o Presidente nada resolve no decêndio, considera-se sancio-

nada a resolução legislativa. Vetando-a nas férias parlamentares, publica imediatamente as suas razões, a fim de provar que usou da prerrogativa no prazo legal", diz Carlos Maximiliano. Está aí clara a lição: o prazo é o mesmo, de 10 dias, quer para devolver o autógrafo vetado, quer para publicar o veto se finda a sessão legislativa. E compreende-se porque: o prazo de 10 dias está na Constituição, a fim de que a sorte dos projetos de lei que são submetidos ao Presidente da República não fique indefinidamente em suspenso. Sustentar que não fica a publicação do veto — caso de estar em repouso o Congresso — sujeita ao mesmo prazo de 10 dias fixado no § 1.º do art. 70 da Constituição, seria não só admitir que o referido parágrafo desse tratamento desigual a duas situações idênticas, como traria a consequência de não haver prazo fixado para a hipótese focalizada. Evidentemente não serve o argumento absurdo para construir ou interpretar o texto constitucional. Trata-se de simples publicação e não de veto, coisa assaz diferente e mais solene, e mesmo aí só seria válida a retificação da publicação se feita dentro do prazo, não valendo a retificação tardiva.

É certo que a Constituição não proíbe o Presidente da República de vetar projeto de sua própria iniciativa, embora essa prática, de que houve precedente na segunda legislatura, seja censurável, pois não se compreende que o Presidente da República envie ao Congresso Nacional um anteprojeto de lei e venha, após aprovação, considerá-lo inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais.

Politicamente, além de não estar de acôrdo com as chamadas normas de correteza constitucional, que devem existir nas relações entre os poderes, tal prática revela aqodamento impróprio a uma iniciativa presidencial.

Mas, politicamente, ainda êsse veto traduzirá falta de bom esteio parlamentar por parte do Presidente da República, eis que, o possuindo, fácil lhe seria obter a rejeição, sem ter que vetar a própria legislação por êle recomendada. Aliás, via de regra, acentua Lawrence H. Chamberlain, em certo sentido, o veto, quando exercido, indica que o Presidente da República "has failed in his efforts to gain congressional acceptance of his program". Isto muito embora nem sempre o veto tenha um propósito puramente negativo; em certas circunstâncias,

manejado com habilidade, pode transformar-se em expediente de transação, de ajuste a uma média dos pontos de vista do Congresso e do Presidente, através de nova legislação." (13)

Eduardo Espínola, no comentário que faz sobre o veto, afirma que "muito se sentiu no regime da Constituição de 1891 a necessidade de poder o veto aplicar-se apenas a uma parte do projeto", e "compreendendo-se que os termos da Constituição não autorizavam o veto parcial, a reforma de 1926 o admitiu em termos expressos".

Continuando, acentua que, "nos Estados Unidos, ensinam os constitucionalistas que o veto não poderá referir-se a um ou alguns dispositivos do projeto de lei, mas a todo êle".

São bem expressivas as palavras de Bennet:

"One improvement in the American veto system has been strongly urged, namely that the President be allowed to strike out single items in an appropriation bill.

This power he does not now possess. He must either veto the bill as a whole or leave it as it stands. In consequence he must often give his consent to individual projects of expenditure which he does not approve; otherwise the entire bill would fail. Appropriation bills usually include hundreds of items, and all of them, save a very few, may be entirely proper. These few may be pernicious and wasteful, yet the President must take the chaff with the wheat. Otherwise he will be left without funds with which to carry on some important branch of administration." (14)

A Constituição Mexicana (15) ocupa-se, explicitamente, do veto parcial ("el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo").

O mesmo se dá com a Constituição Argentina. A Côte Suprema de Justiça, em recente decisão, assim se pronunciou:

"El veto apuesto por el Poder de la Nación a un proyecto de ley sancionado por el Congreso, puede ser total o parcial. Tanto en uno como en otro caso, el Poder Ejecutivo devuelve el proyecto observado a la Cámara de origem y queda sometido al procedimiento que señala el art. 72 de la Constitución Nacional.

Además el veto parcial y la promulgación fragmentaria de un proyecto de ley no se excluyen reciprocamente; son independientes y el primero produce el



efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada e impide que a su respecto tenga lugar la promulgación tácita. En cuanto al procedimiento a seguirse en las Cámaras luego de veto, dijo la Corte que si las dos Cámaras insisten en su sanción por mayoría de dos terceras partes el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no puede repetirse en todo el año de sesiones; si las Cámaras aceptan las objeciones del Poder Ejecutivo y el veto es parcial, se devuelve el proyecto."

Os Presidentes do Brasil não se utilizaram com frequência do veto, antes da reforma de 1926. Daí em diante, porém, o veto parcial teve constante aceitação.

### III

#### A CONVOCAÇÃO DAS DUAS CASAS PARA DECIDIREM SOBRE O VETO

Como já tivemos oportunidade de esclarecer, cabe ao Presidente do Senado a convocação das duas Casas do Congresso para decidirem sobre o veto, dêle tomarem conhecimento, meditarem sobre os motivos, por inconstitucionalidade, ou por nocividade aos interesses nacionais, que levaram o Presidente da República a discordar do projeto de lei.

Não é o veto o termo da elaboração legislativa. Quem por último decide, na feitura das leis, é o Congresso Nacional. Com o veto, o Congresso reconsidera o projeto, e pode tomar uma destas duas atitudes: ou se conforma com o veto, ou mantém a lei, apesar do veto.

Para manter é preciso o voto de, pelo menos, dois terços dos deputados e senadores presentes à sessão conjunta.

É interessante registrar a opinião de Sampaio Dória:

"Na apreciação desses dois terços, o intérprete fica às vezes embaraçado.

Quem resolve afinal sobre o veto é o Congresso Nacional, isto é, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal em sessão conjunta.

A sessão conjunta não significa fusão da Câmara e do Senado numa assembléa semelhante às do sistema unicameral. A sessão é conjunta, sessão da

Câmara e sessão do Senado num mesmo ambiente, sob a mesma presidência, para debater e votar o mesmo tema. Cada uma das Câmaras conserva as suas características, o mesmo valor, membros-deputados e membros-senadores, o mesmo peso na elaboração da lei. A Câmara dos Deputados não absorve o Senado Federal. São duas as Câmaras, cada uma com sua autoridade, que deliberam, sem se anularem, sem que nenhuma se amesquinhem.

Ora, a Câmara dos Deputados tem atualmente 326 membros, e o Senado Federal 63 (16). No sistema federativo brasileiro, o voto dos 63 senadores vale o voto dos 326 deputados. O total é igual ao total. Sem este equilíbrio, ou esta equivalência, desmorona-se a estrutura federativa. Como então se há de contar, para conservar a fio o fiel da balança, os votos dos deputados e os votos dos senadores, em sessão conjunta?

Unidade por unidade?

Duas são as hipóteses extremas. A primeira, o comparecimento de todos os deputados e todos os senadores. E a segunda, o comparecimento apenas do mínimo de deputados e mínimo de senadores, para que, em cada Câmara, haja quorum, embora em sessão conjunta.

Foi, pela Lei n.º 2.140, de 17-12-53, fixado em 326 o número de representantes do povo na Câmara dos Deputados.

O número de senadores foi fixado, pelo art. 60, § 1.º, da Constituição, em três por Estado e Distrito Federal, ou 63 senadores, representantes dos Estados e do Distrito Federal.

O total dos congressistas vem a ser, pois, 389.

Na primeira hipótese extrema, comparecem à sessão conjunta 389 congressistas, isto é, todos os deputados e todos os senadores. Os dois terços necessários à rejeição do veto são 260 congressistas, ou 218 deputados e 42 senadores, se as unidades específicas: deputados, e as unidades específicas: senadores, não se fundirem em nova unidade genérica e homogênea: a de congressista. Porque, feita a fusão, os dois terços do total serão o mesmo: 260. Mas 260 congressistas ou só de deputados, ou de deputados misturados com senadores, o que difere grandemente.

A primeira hipótese se subdivide, pois, em duas sub-hipóteses, quando se apure a votação da maioria de dois terços: ou maioria de congressistas, ou maioria de deputados e maioria de senadores.

A segunda hipótese geral, extrema, é a do comparecimento do mínimo para haver número, ou *quorum* mínimo: 196 congressistas. Também aqui há duas sub-hipóteses. Ou este mínimo é o mínimo de deputados e o mínimo de senadores discriminadamente, ou, indistintamente, é o mínimo de congressistas, somente de deputados, ou misturadamente de deputados e senadores.

Consideradas, uma a uma, as duas hipóteses extremas, como contar os dois terços necessários à rejeição do veto, ou aprovação definitiva do projeto de lei vetado?

Ter-se-á de considerar cada sub-hipótese em separado para não se sair da realidade, ou não fugir à verdade.

Considerar cada sub-hipótese em cada hipótese extrema.

Uma sub-hipótese é a indistinção entre deputados e senadores, fundidos no gênero congressista. A outra é a discriminação entre deputados e senadores, para que o Senado valha tanto quanto a Câmara na ultimação legislativa.

Na sub-hipótese da indistinção, dentro da primeira hipótese extrema, os dois terços, ou 260 congressistas, poderiam ser constituídos apenas de deputados, por terem votado contra todos os senadores. Na sub-hipótese da discriminação entre deputados e senadores, 260 deputados não seriam havidos por maioria de dois terços. A maioria de dois terços será o mínimo de 260, mas destes, 218 são deputados, e 42 senadores. Só assim o Senado pesará de igual para igual com a Câmara.

Na sub-hipótese da indistinção, dentro da segunda hipótese extrema, bastariam 131 deputados, num comparecimento de 196 congressistas em *quorum* mínimo, para a rejeição do veto, sem consideração aos votos de senadores. Dêstes, bastaria a presença de dois, para acôrdo com a letra da lei constitucional.

Na sub-hipótese da discriminação dos congressistas, dentro da segunda hipótese, em deputados e senadores, entre os representantes do povo e os repre-

sentantes do Estado, os dois terços, exigidos para a rejeição do veto, são constituídos de dois terços de deputados e dois terços de senadores.

Dois terços de deputados no *quorum* mínimo seriam: 110 deputados presentes. Dois terços de senadores, no mesmo *quorum*, seriam 22 senadores presentes. Os dois terços dos deputados e senadores presentes, para se considerar aprovado o projeto, e, pois, rejeitado o veto, são, na hipótese extrema de *quorum* mínimo, 132 congressistas, discriminadamente: 110 deputados e 22 senadores.

Esta, a contagem exata dentro do princípio federativo. Sem a exigência de dois terços dos deputados presentes, e dois terços dos senadores presentes, num *quorum* mínimo de 164 deputados e 32 senadores, ou, ao todo, 196 congressistas, maioria mínima no total de 389, o princípio, essencial à Federação entre nós, da equivalência do Senado à Câmara, na votação que decida da lei, estaria sacrificado, como se fôra unitária e não federativa a forma de Estado entre nós, e unicameral o sistema do Poder Legislativo adotado.

Mas, como, entre nós, a Federação é intangível pelo art. 217, § 6.º, da Constituição, o processo da fusão de deputados e senadores como unidades indistintas, sem considerar que o voto de um senador é de um sessenta e três avos, e o de um deputado é de um trezentos e vinte e seis avos, é de todo em todo inconstitucional. Mania de facilidade à custa de princípios.

#### FALSA É A INTERPRETAÇÃO DE UM ARTIGO CONTRA OUTRO NO MESMO CÓDIGO

Interpretar a frase *dois terços dos deputados e senadores presentes*, no art. 70, § 3.º, da Constituição, como se o Senado não equivallesse à Câmara, o voto do Senado não tivesse peso igual ao voto da Câmara, na elaboração legislativa, seria dar de mão, fechar os olhos, dar por inexistente a Federação.

Não se interpretam, com legitimidade, textos isolados, num sistema de instituições entrelaçadas, para a unidade da mesma Lei Magna do País. Muito menos se há de ter por decisiva uma frase isolada na contextura de um artigo de lei, para dar por terra as linhas mestras de uma organização política.

A Federação, o regime representativo, o presidencialismo, o regime republicano são linhas mestras na Constituição do Brasil. E, contra qualquer delas, pecam por cegueira interpretações de frases ou de textos isolados, em oposição ao sistema que define a Constituição.

Pela Constituição, numa sessão conjunta, de **quorum mínimo**, da Câmara e do Senado, bastará, para rejeição de veto presidencial, o voto de 110 deputados, somado ao voto de 22 senadores, ou 132 votos, contra o veto, dos deputados e senadores presentes. Se o comparecimento, quer de deputados, quer de senadores, fôr o daqueles mais de 164, e o dêstes mais de 32, os dois terços dos votos de deputados e senadores presentes serão maior que o mínimo de 132. É operação de aritmética a determinação de dois terços, dois terços do total, soma de dois terços de uma e dois terços de outra parcela." (17)

#### IV

#### SANÇÃO — PROMULGAÇÃO — PUBLICAÇÃO

O Presidente da República intervém em dois setores na elaboração das leis; na propositura de projetos e na sanção ou veto, aos projetos de lei aprovados pelas Câmaras, nos assuntos indicados no art. 65. Se aquiescer com o projeto, o sanciona. Se, porém, o julgue inconstitucional, ou o tenha por contrário aos interesses do país, veta-o, no todo ou em parte. Tem para isto o prazo de dez dias úteis, contados da quele em que o receber. (18)

A sanção (positiva), segundo Pontes de Miranda, é uma das operações integrativas formais e de fundo, na feitura da lei — aquela pela qual o Presidente da República, que, na espécie, poderia vetar, aprova o ato legislativo. (19).

A promulgação — continua o autor —, outra operação complementar, constitui mera atestação da existência da lei e proclamação da sua executoriedade. Se, de regra, a sanção e a promulgação vêm juntas, o que só se pode dar nos atos legislativos vetáveis, pode suceder que venham separadas, como se o ato legislativo, destinado a ser promulgado em data certa, subiu à sanção (positiva), o que implica o direito de vetar (**sancionar negativamente**): mas há atos legislativos que podem ser promulgados sem poderem ser sancionados. Onde há promulgabilidade sem sancionabilidade não há veto.

Se o ato legislativo vai ao Presidente da República só para que o promulgue, não pode esse vetá-lo nem deixar de promulgá-lo.

A publicação tem por finalidade fazer conhecida a lei e fá-la obrigatória pela presunção, *iuris et de iure*, que estabelece, de que todos a conhecem. Executoriedade e obrigatoriedade caracterizam, respectivamente, a promulgação e a publicação.

#### V

#### VETO E SILENCIO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O texto cogita do veto e do silêncio do Presidente da República. Para Pontes de Miranda,

"todos os atos legislativos que sobem à sanção ficam expostos a que o Presidente da República lhes oponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência, indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei. O veto pode ser da íntegra ou parcial. A regra é só se admitir o veto total, absoluto, que é um "não" oposto ao ato legislativo. A Constituição de 1946 (como a de 1934) adota a liberdade do Presidente da República vetar no todo, ou em parte. Tem êle dez dias úteis para julgar o ato legislativo: sancioná-lo-á, vetá-lo-á, ou, o que é sancionar tacitamente, ficará em silêncio. Os dez dias úteis contar-se-ão do recebimento pelo Presidente da República.

(Sanção, opondo-se a veto, é, na terminologia da Constituição, sanção positiva, isto é, sanção-promulgação, em contraposição a sanção-veto.)

Não há — continua o autor — dois vetos ao mesmo ato legislativo. No caso do art. 70, § 3.º, a lei vai ao Presidente da República para a promulgação, e não mais para a sanção. Se a não promulga, observa-se o § 4.º

Se o Presidente da República veta em parte a lei, ou pelos fundamentos a ou b, não mais pode promulgar a lei na parte vetada, nem pretender que se atenda a qualquer fundamento c ou d.

Nem a *fortiori*, vetar toda a lei e, depois, promulgá-la. Se publica a lei como promulgada (sanção positiva), no todo ou em parte, a publicação posterior com a indicação de veto de alguma parte, ou de outra parte, é **juridicamente inexistente**. O que foi publicado é lei;

o poder sancionador do Presidente da República exauriu-se. Para se declarar que a nova publicação é inexistente, não se precisa de maioria absoluta dos juizes do tribunal (art. 200), porque não se trata de ato existente e nulo. Lei é o que se promulga.

Se o Presidente da República veta a lei, no todo, ou em parte, não pode mais promulgar o que vetou. O Congresso Nacional não deve, sequer, levar em consideração fundamentos novos para vetar. O poder sancionador exerce-se de um jato, punctualmente. Não cabe publicarem-se pela segunda vez, ou outra vez, os textos, porque não se admittem correções às leis que não sejam de revisão (erros tipográficos, ou de cópia), em relação à letra do projeto que foi à sanção. As declarações "vetado", "vetada" são declarações de vontade de veto. Só se abre exceção à entrega e publicação oficial da mensagem ao Senado Federal, para o efeito de se corrigir a publicação posterior que não esteja de acôrdo com o veto enviado e publicado. Qualquer publicação, antes de receber o Senado Federal a mensagem do veto, faz lei o que se publicou, mesmo que se afaste do que se comunicou ao Senado Federal. Seja como fôr, o que foi publicado é lei."

Adiante, escreve Pontes de Miranda:

"O papel do silêncio, no caso do texto, é de declaração de vontade, e não o de simples assentimento. Não cabem, pois, provas contrárias, nem reserva mental.

**Exempli gratia**, o discurso público do Presidente da República contra o projeto de lei, mesmo perante o Congresso Nacional. O veto é ato formal; a sanção, ou é escrita, ou se exprime pelo silêncio comunicativo de vontade. Se deixou de vetar, sancionou. Se não promulga a lei, pois que lei já é, segue-se a promulgação e a publicação, que é ato posterior à existência da lei. Daí a regra do § 4.º"

#### Motivação ou fundamentação do veto

"Os vetos têm de ter motivos de veto. Não é veto o que se emite sem fundamentação. Se o Presidente da República remete o projeto sem motivar o veto, o Congresso Nacional não o pode aceitar; ao Presidente do Senado Federal cabe devolvê-lo ao Presidente da República, e talvez expirado esteja o decêndio do art. 70, § 2.º" — Explica Pontes de Miranda.

#### Crime

"Se o Vice-Presidente do Senado Federal não cumpre o que se lhe atribui no § 4.º do art. 70, comete crime de responsabilidade (A lei ordinária pode e tem de apontar os crimes de responsabilidade. cf. art. 89, parágrafo único; porém casos há em que já resulta a figura de alguma regra jurídica constitucional que estabeleça dever)." (20)

#### VI

### A SANÇÃO E O VETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

#### Constituição de 1824

**Art. 62** — Se qualquer das duas câmaras, concluída a discussão, adotar inteiramente o projeto que a outra câmara lhe enviou, o reduzirá a decreto, e, depois de lido em sessão, o dirigirá ao Imperador, em dois autógrafos assinados pelo presidente e os dois primeiros secretários, pedindo-lhe a sua sanção pela fórmula seguinte:

"A Assembléia-geral dirige ao Imperador o decreto incluso, que julga vantajoso e útil ao Império, e pede a Sua Majestade Imperial se digne dar a sua sanção."

**Art. 63** — Esta remessa será feita por uma deputação de sete membros, enviada pela câmara ultimamente deliberante, a qual, ao mesmo tempo, informará à outra câmara, onde o projeto teve origem, que têm adotado a sua proposição, relativa a tal objeto, e que a dirigiu ao Imperador pedindo-lhe a sua sanção.

**Art. 64** — Recusando o Imperador prestar o seu consentimento, responderá nos termos seguintes:

"O Imperador quer meditar sobre o projeto de lei, para a seu tempo se resolver."

Ao que a Câmara responderá que

"louva a Sua Majestade Imperial o interesse que tem pela nação".

**Art. 65** — Esta denegação tem efeito suspensivo somente; pelo que, tôdas as vezes que as duas legislaturas, que se seguirem àquela que tiver aprovado o projeto, tornarem sucessivamente a apresentá-la nos termos, entender-se-á que o Imperador tem dado a sua sanção.

**Art. 66** — O Imperador dará ou negará a sanção em cada decreto dentro de um mês depois que lhe fôr apresentado.

**Art. 67** — Se o não fizer dentro do mencionado prazo, terá o mesmo efeito como se expressamente negasse a sanção, para serem contadas as legislaturas em que poderá ainda recusar o seu consentimento, ou reputar-se o decreto obrigatório por haver já negado a sanção nas duas antecedentes legislaturas. (\*)

**Art. 68** — Se o Imperador adotar o projeto da Assembléa-geral, se exprimirá assim: "O Imperador consente"; com o que ficará sancionado e nos termos de ser promulgado como lei do Império e um dos dois autógrafos, depois de assinados pelo Imperador, será remetido para o arquivo da câmara que o enviou, e o outro servirá para por êle se fazer a promulgação da lei pela respectiva secretaria de Estado, onde será guardado.

**Art. 69** — A fórmula da promulgação da lei será concebida nos seguintes termos:

"Dom (N), por graças de Deus e unânime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, fazemos saber, a todos os nossos súditos, que a Assembléa-geral decretou, e nós queremos, a lei seguinte (a íntegra da lei nas suas disposições sômente): mandamos, portanto, a tôdas as autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão íntegramente como nela se contém. O secretário de Estado dos negócios de... (o da repartição competente) a faça imprimir, publicar e correr."

**Art. 70** — Assinada a lei pelo Imperador, referendada pelo secretário de Estado competente, e selada com o selo do Império, se guardará o original no arquivo público e se remeterá os exemplares dela impressos a tôdas as câmaras do Império, tribunais e mais lugares onde convenha fazer-se pública.

.....  
**Art. 101** — O Imperador exerce o poder moderador;

.....  
3.º) Sancionando os decretos e resoluções da Assembléa-geral, para que tenham força de lei (art. 62). (\*)

#### Constituição de 1891

**Art. 37** — O projeto de lei adotado em uma das câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao poder exe-

cutivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º — Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção dentro de dez dias úteis daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo prazo à câmara, onde êle se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2.º — O silêncio do Presidente da República no decêndio importa a sanção; e, no caso de ser esta negada, quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.

§ 3.º — Devolvido o projeto à câmara iniciadora, aí se sujeitará a uma discussão e à votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra câmara, que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e pela mesma maioria, o enviará como lei ao Poder Executivo para a formalidade da promulgação.

§ 4.º — A sanção e a promulgação efetuam-se por estas fórmulas:

- 1.ª) "O Congresso Nacional decreta, e eu sanciono, a seguinte lei (ou resolução)."
- 2.ª) "O Congresso Nacional decreta, e eu promulgo, a seguinte lei (ou resolução)."

**Art. 38** — Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º do art. 37, o presidente do Senado ou vice-presidente, se o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: "F....., presidente (vice-presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta (ou promulga) a seguinte lei (ou resolução)".

**Art. 39** — O projeto de uma câmara, emendado na outra, volverá à primeira, que, se aceitar as emendas, enviá-lo-á, modificado em conformidade delas, ao Poder Executivo.

§ 1.º — No caso contrário, volverá à câmara revisora, e, se as alterações obtiverem dois terços dos votos dos membros presentes, considerar-se-ão aprovadas, sendo então remetidas com o projeto à câmara iniciadora, que só poderá reprová-las pela mesma maioria.

§ 2.º — Rejeitadas dêste modo as alterações, o projeto será submetido sem elas à sanção.

**Art. 40** — Os projetos rejeitados, ou não sancionados, não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

**Art. 48** — Compete privativamente ao Presidente da República:

- 1.º) Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso.

**Reforma da Constituição de 1891 —  
Emendas de 1926**

**Art. 37** — O projeto de lei adotado numa das Câmaras será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis a contar daquele em que o recebeu, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do “veto”, o projeto, ou a parte vetada, à Câmara onde ele se houver iniciado.

**Constituição de 1934**

**Art. 43** — Aprovado pela Câmara dos Deputados, sem modificações, o projeto de lei iniciado no Senado Federal, ou o que não dependa da colaboração deste, será enviado ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

**Parágrafo único** — Não tendo sido o projeto iniciado no Senado Federal, mas dependendo da sua colaboração, ser-lhe-á submetido, remetendo-se, depois de por ele aprovado, ao Presidente da República, para os fins da sanção e promulgação.

**Art. 44** — O projeto de lei da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quando este tenha de colaborar, se emendado pelo órgão revisor, volverá ao iniciador, o qual, aceitando as emendas, enviá-lo-á modificado, nessa conformidade, ao Presidente da República.

§ 1.º — No caso contrário, volverá ao órgão revisor, que só os poderá manter por dois terços dos votos dos membros presentes, devolvendo-o ao iniciador. Este só poderá rejeitar definitivamente por igual maioria, se fôr a Câmara dos Deputados, ou por dois terços dos seus membros, se o Senado Federal.

§ 2.º — O projeto, no seu texto definitivamente aprovado, será submetido a sanção.

**Art. 45** — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, o vetará, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, a contar daquele em que o receber, devolvendo nesse prazo, e com os motivos do veto, o projeto, ou a parte vetada, à Câmara dos Deputados.

§ 1.º — O silêncio do Presidente da República, no decêndio, importa a sanção.

§ 2.º — Devolvido o projeto à Câmara dos Deputados, será submetido, dentro de trinta dias do seu recebimento, ou da reabertura dos trabalhos, com parecer ou sem ele, a discussão única, considerando-se aprovado se obtiver o voto da maioria absoluta dos seus membros. Neste caso, o projeto será remetido ao Senado Federal, se este houver nêle colaborado, e, sendo aprovado pelos mesmos trâmites e por igual maioria, será enviado, como lei, ao Presidente da República, para a formalidade da promulgação.

§ 3.º — No intervalo das sessões legislativas, o veto será comunicado à Seção Permanente do Senado Federal, e esta o publicará, convocando extraordinariamente a Câmara dos Deputados para sôbre ele deliberar, sempre que assim considerar necessário aos interesses nacionais.

§ 4.º — A sanção e a promulgação efetuam-se por estas fórmulas:

- 1) “O Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei.”
- 2) “O Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte lei.”

**Art. 46** — Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 1.º e 2.º do art. 45, o Presidente da Câmara dos Deputados a promulgará usando da seguinte fórmula: “O Presidente da Câmara dos Deputados faz saber que o Poder Legislativo decreta e promulga a seguinte lei.”

**Art. 47** — Os projetos rejeitados não poderão ser renovados na mesma sessão legislativa.

**Art. 56** — Compete privativamente ao Presidente da República:

- 1.º) Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.

**Art. 92** — O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda

fôr convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente, ou pelo Presidente da República.

§ 1.º — No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

- .....
- II — providenciar sobre os vetos presidenciais, na forma do art. 45, § 3.º

#### Constituição de 1937

Art. 66 — O projeto de lei, adotado numa das Câmaras, será submetido à outra; e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1.º — Quando o Presidente da República julgar um projeto de lei, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de trinta dias úteis, a contar daquele em que o houver recebido, devolvendo, nesse prazo e com os motivos do veto, o projeto ou a parte vetada à Câmara onde ele se houver iniciado.

§ 2.º — O decurso do prazo de trinta dias, sem que o Presidente da República se haja manifestado, importa sanção.

§ 3.º — Devolvido o projeto à Câmara iniciadora, aí sujeitar-se-á a uma discussão e votação nominal, considerando-se aprovado se obtiver dois terços dos sufrágios presentes. Neste caso, o projeto será remetido à outra Câmara, que, se o aprovar pelos mesmos trâmites e maioria, o fará publicar como lei no jornal oficial.

.....

Art. 74 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução.

#### Constituição de 1946

Art. 70 — Nos casos do art. 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses

nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto. Se a sanção fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto.

§ 2.º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 3.º — Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes. Nesse caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República.

§ 4.º — Se a lei não fôr promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3.º, o Presidente do Senado a promulgará; e, se este o não fizer em igual prazo, fá-lo-á o Vice-Presidente do Senado.

Art. 71 — Nos casos do art. 66, considerar-se-á com a votação final encerrada a elaboração da lei, que será promulgada pelo Presidente do Senado.

Art. 72 — Os projetos de lei rejeitados ou não sancionados só se poderão renovar na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras.

.....

Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República:

- I — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

- II — vetar, nos termos do art. 70, § 1.º, os projetos de lei.

Emenda Constitucional n.º 17 (promulgada a 26 de novembro de 1965).

Art. 7.º — O § 1.º do art. 70 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“§ 1.º — Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará, no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto.

Se a sanção fôr negada quando estiver finda a sessão legislativa, o Presidente

da República publicará o veto. O veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea."

## VII

### O VETO E A JUSTIÇA

A fim de colaborar com o Executivo, dando um efeito mais discriminatório, mais eficiente, e, portanto, coincidente com a melhor forma de elaboração das leis, a mensagem do Presidente Arthur Bernardes ao Congresso Nacional, apresentada na abertura da sessão de 1924, propunha "a permissão expressa do veto parcial, vitorioso na melhor doutrina e já adotado em vários países e, entre nós, por alguns Estados". Com êle seriam evitados enganos que pudessem intervir na execução de leis boas e úteis, por causa de uma ou outra disposição considerada inconveniente pelo Poder Executivo.

Também se atendia à necessidade de obviar a morosidade na distribuição da justiça, pela "criação de juízos e tribunais regionais ou de circuito com competência de segunda instância em certas matérias", o que estava sendo impossibilitado pela competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Sem isto, argumentava a referida mensagem, era "impossível aliviar o pesado encargo desse Tribunal, isto é, permitir o mais rápido andamento e a mais pronta decisão dos feitos". Urgia, portanto, "uma providência, a fim de que a grande morosidade na decisão dos processos judiciais" não assumisse "uma feição de denegação de justiça. Outra justificativa da reforma estava na simples consideração de que o número de ministros do Supremo Tribunal Federal ainda era o mesmo que fôra fixado pela Constituição, há 35 anos atrás, quando era menor a população, menos complexa a vida nacional e menor o número de feitos judiciais". (21)

### EXEMPLOS

#### 1) Mandado de Segurança — Veto — Controle Judicial

— Não cabe ao Poder Judiciário a apreciação de veto do Executivo, matéria privativa do Poder Legislativo.

— O Executivo não tem capacidade processual para, através do mandado de segurança, impugnar a deliberação do Legislativo que rejeitou o veto.

#### Consulta e Parecer

Versa a presente consulta sobre o seguinte problema: o mandado de segurança é meio idôneo, *remedium juris* próprio, para compeli-la a Assembléia Legislativa, do Estado do Espírito Santo, a mudar de critério interpretativo, no que concerne à sua deliberação atinente ao *quorum* para aprovação do veto?

Essa proposição, formulada em termos explícitos pelo consulente, não dispensa que façamos, em face dos elementos que nos são presentes, um transunto dos fatos, a fim de que possamos, com segurança, examinar os vários aspectos jurídicos que dêles decorrem, os quais se resumem no seguinte:

- a) ilegalidade *ad causam*;
- b) ausência de direito líquido e certo, próprio, específico, individual ou funcional, para justificar o pedido;
- c) o ato da Assembléia, de natureza interpretativa, é soberano, diz respeito à sua função precípua de legislar e refoge, em tese, e em termos de princípios, à censura do Judiciário.

Essas questões se prendem ao mesmo objeto, que é, em suma, e *in casu*, a irrelevância do *mandamus*.

2. O Governador do Estado do Espírito Santo, há cerca de dois anos, ou fôsse em 24 de setembro de 1957, sancionara a Lei n.º 1.287, à qual opusera veto, quanto ao § 1.º do art. 3.º, a fim de excluir as expressões: "com prévia aprovação da Assembléia Legislativa, por dois terços de seus membros, em escrutínio secreto". Entendera que assim servia ao Estado, procurando "dotá-lo de mais uma lei à altura de suas tradições jurídicas".

Esse veto, como alguns outros que se encaminharam à Assembléia Legislativa, não lograra votação durante longo prazo, que excedeu mesmo de uma legislatura, e isto porque era pensamento dominante que o comando constitucional exigia para a aprovação do veto dois terços dos membros integrantes daquele corpo legislativo. Perseverando nessa exegese, e considerando que menos de 22 deputados não podiam deliberar a respeito, os votos ficaram em hibernação.

3. Eis, porém, que ilustre deputado, em sessão de 2 de dezembro de 1958, levantara questão de ordem, buscando solução para o problema. Invocara-se o art. 69 do Regimento Interno, combinado com o art. 21, § 3.º, da Constituição do Estado, e alegara-se falsa interpretação daquele texto constitucional, com o que se estava a comprometer o interesse público e até ferindo direitos ad-



quiridos, visto como paralisara a votação de inúmeros vetos, inclusive o relativo à Lei n.º 1.287, de 24 de setembro de 1957. Entendia, pois, que deveria ser removido o obstáculo interpretativo, que se fixava em torno da exigência de 22 deputados, como *quorum* indispensável à aprovação do veto.

Nessa oportunidade fôra lembrada, e transcrita no *Diário Oficial*, de 24 de fevereiro de 1959, a consulta que o Dr. Secretário do Interior e Justiça fizera ao Dr. Advogado-Geral do Estado, a respeito do entendimento que se deveria dar ao § 3.º do art. 21 da Constituição, o que se fazia necessário para possibilitar a execução da Lei n.º 1.287, instituidora do Tribunal de Contas do Estado.

4. Em longo e fundamentado parecer, o ilustre Advogado-Geral do Estado opinara no sentido de que, "para aprovação do projeto de lei vetado pelo Executivo, era indispensável o *quorum* de dois terços de seus membros, isto é, do total dos deputados que compõem a Assembléia. Destarte, ter-se-ia de exigir o *quorum* de 22, por isso que 11 representa o terço de 32". Destaca o Dr. Advogado-Geral que a Constituição do Estado, no art. 21, § 3.º, estatui:

"Comunicado o veto ao Presidente da Assembléia, êste a convocará, se não estiver reunida, para dêle tomar conhecimento, considerando-se aprovado o projeto que obtiver a votação prevista no art. 14, letra a, do inc. II."

O invocado texto dispõe que é necessário o sufrágio de dois terços dos membros da Assembléia para aprovação do veto. Não nos vem fora de propósito assinalar que, dêsse enunciado, concluiu-se, simplisticamente, que serão dois terços dos componentes do corpo legislativo. Daí, se não atingindo aquê-le *quorum*, o veto é rejeitado.

5. Ainda, em abono da questão de ordem, considerada relevante, o nobre deputado lembrara que a questão já houvera ultrapassado o âmbito do Legislativo, por isso que, em caso nitidamente afirm, o Judiciário estadual houvera enfrentado o problema e decidido, irrecorrivelmente, que os dois terços reclamados para a aprovação do veto era 21, razão por que se concedera o mandado de segurança. *Ubi eadem ratio...*

Referira-se o deputado espírito-santense ao acórdão proferido no Mandado de Segurança n.º 348, no qual se fixara precisamente a interpretação do § 3.º do art. 21 da Constituição estadual.

6. A decisão do egrégio Tribunal de Justiça motivara, porém, o Recurso Extraordi-

nário n.º 39.023, do qual fôra relator o Min. Ari Franco. Abundara o zeloso Dr. Advogado-Geral, perseverantemente, nos mesmos argumentos, insistindo por que o *quorum* reconhecido pela Côrte de Justiça, do Estado, não estava conforme a Constituição e, ao contrário, a vulnerava.

O colendo Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, não conhecera do recurso, o que implicara, sem dúvida, na integral subsistência da decisão recorrida, já agora *res judicata*, com força coercitiva.

7. Cabe ponderar que no mencionado recurso o Dr. Procurador-Geral da República emitira parecer no qual ficara expresso que o exame do ato praticado pela Assembléia Legislativa, no exercício de sua função própria e específica, era imune de revisão de outro poder. Acrescentava, então, que, se é certo que nenhum ato de qualquer poder pode estar isento da apreciação de sua constitucionalidade e legalidade, desde que esteja em jôgo um direito individual específico, não é menos exato que êsse exame está em função da lesão de um direito, quando assegurado, de maneira taxativa, na lei.

É de proveitosa elucidação salientar, desde logo, que, no Mandado de Segurança n.º 348, postulavam os que foram atingidos em seus direitos pelo ato da Assembléia, e não havia, apenas, o direito in abstracto, ou não especificado.

8. Estava, dêsse modo, como realmente está, sufragada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, a tese de que o *quorum* de 32 é 21, e que as frações inferiores à metade se desprezam.

A interpretação que emana dos tribunais tem por si uma autoridade maior, por isso que é a êles que incumbe fixar o pensamento dos textos. Os arestos dos tribunais — *ad curiam* — são argumentos de maior prestígio, e a *res judicata*, sobre isso, tem o prestígio do próprio Estado, desde que, como veremos, no caso concreto se rebela, obliquamente, contra o Judiciário.

9. A questão de ordem fôra, então, resolvida soberanamente, entendendo a Assembléia, e seu Presidente, que se deveria acolher a interpretação dada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, por isso que "o Poder Judiciário é o supremo intérprete das leis e suas decisões se revestem de soberania e de faculdade coercitiva".

Lê-se no *Diário Oficial* de 11 de dezembro de 1958 o ato do Presidente da Assembléia perfilhando aquela interpretação, e por êle se chega à evidência de que o mandado de segurança tem em mira, tão-só, invalidar

esse pronunciamento interpretativo e acolhedor da exegese atribuída ao Judiciário, ou seja, o que está, apenas, no campo da liberdade de opinar e de deliberar sobre um tema jurídico, em tese e em termos de legislar.

10. Ver-se-á que a inicial do writ é formulada em nome do Estado do Espírito Santo, pessoa jurídica de Direito Público interno. É a unidade federativa que, de modo estranho, se arroga esse singular direito de rebelar-se contra o ato interpretativo de uma Assembléia, ou seja, de um Poder, no exercício soberano de suas funções de legislar, por isso que neste se integra, também, a aprovação ou rejeição do veto à lei que elaborou.

O Estado, que forma a federação, e se rege por uma Constituição própria e leis que adotar, tem os seus poderes constituídos, autônomos, independentes e harmônicos, tal como a União os possui, e não se concebe possa assumir posição contrária ao exercício pleno de outro poder — assunto de tal relevância que motiva a intervenção, nos termos precisos do art. 7.º, n.º VII, da Constituição Federal.

Mostra-se, destarte, com indistigável anomalia, que o Estado não é titular de direito, que seja ofendido por aquela interpretação, nem possui interesse jurídico, patrimonial, econômico, que o ampare na pretensão, fórmula simulada do sic voleo, sic jubeo...

Míngua-lhe, assim, legitimidade ad causam, por isso que se faz indiscutível que sua posição, na espécie, é de mero capricho político, e não repousa em nenhum pressuposto jurídico, inerente à sua ação e normal funcionamento de seus órgãos, nem de seus poderes. Muito importa, constitucionalmente, esse reparo.

O Estado, que postula, por intermédio do Dr. Advogado-Geral, não concretiza, não individualiza, não especifica o seu direito, líquido e certo, pela razão óbvia de que não o possui, nem subjetivamente, frente a um dos legítimos poderes que formam o Governo — o Legislativo.

Limita-se a alegar o fato normal e rotineiro de interpretação da lei, como norma de procedimento, no exercício de funções próprias e específicas, que somente sofrem restrições emanadas da Constituição.

É estranho, e, sobre o ser, faz-se singularíssimo o Estado queixar-se de ilegalidade, abuso de poder, violência ou justo receio de sofrê-la, por parte do Poder Legislativo.

Não há disputar sobre essa ilegitimidade patente, pela própria natureza da medida

que se pleiteia, e pela qualidade mesma de quem postula, e contra quem se requer.

11. É tranqüila a jurisprudência que o mandado de segurança exige que alguém tenha direito próprio e específico e, na espécie, ao que visa o Estado, não o tem. O direito objetivo da parte não se manifesta sob nenhum aspecto. Há uma interpretação, dada por um corpo legislativo, segundo os termos da lei, *legem verbis accomodatae*, e adotada, *in genere*, para os casos de veto. Ora, que direito tem o Estado a se opor a semelhante comportamento legislativo? Nenhum, nem mesmo subjetivo.

A reflexão mais óbvia põe de manifesto que este mandado reveste mais a forma de uma aventura judiciária, inspirada no desentendimento entre dois poderes, deslinde a que se subtrai o Judiciário, do que a formulação consciente e escorreita de uma controvérsia jurídica.

12. Aliás, seguindo a mesma trilha, em áspero terreno, o Estado mesmo, por seu ilustre Procurador, sentira a falsa posição em que se colocara, e por isto, no fim da inicial, ao formular o pedido, como conclusão, confessa que se rebelou contra a decisão, que é inconstitucional, e declara, então, que o seu direito consiste em evitar que o Poder Legislativo, com a subversão do que é certo, e implantação do que é errado, esqueça princípios constitucionais, sem que o Judiciário reconheça inconstitucionalidade.

Remata, porém, fixando o escopo do mandado: o restabelecimento da situação anterior à decisão do Presidente da Assembléia, ou seja, o retorno à antiga interpretação, a fim de ser garantido ao Chefe do Executivo o direito de ter seus vetos apreciados e votados na conformidade da legislação em vigor.

Isto significa, em miúdos, que se deseja compelir a Assembléia a discutir e votar, de acordo com a lei, coisa que ninguém contrariou, nem seria capaz de contrariar, eis que todo procedimento, individual ou coletivo, é, sempre, na conformidade da lei.

Mas o que sugere esse fecho da inicial é que deslocada está a questão da legitimidade, por isso que o Estado, agora, se apresenta na pessoa do Governador, do Chefe do Executivo, para quem se pede aquele direito de ter os seus vetos votados, com observância da lei.

Como originalidade de pedir, em mandado de segurança, não há nada, realmente, que se avante a esse caso, de rara singularidade.

Ainda aí, subsiste a ilegitimidade *ad causam*, porque, ao que se saiba, nenhum direito tem o Executivo para pleitear o que é da essência de todo Estado do direito, isto é, para que somente se proceda de acordo com a lei. Esta é a presunção ligada a qualquer função pública, como a qualquer mandato popular, ou comportamento.

13. Em relação às deliberações do Poder Legislativo, não cabe, em regra, o mandado de segurança, que só se dirige ao executor da lei. Em se tratando de ato que não reveste o caráter de lei e se constitui, apenas, um modo de agir, um método de trabalho, uma orientação, um sentido doutrinário, uma interpretação ligada à economia mesma do corpo legislativo, com maioria de razão se sente o descabimento, e mesmo a impertinência do mandado de segurança, que não é instrumento para se fazer a polícia do comportamento funcional, e das opiniões dos representantes do povo.

14. O Executivo e o Legislativo têm relações políticas e de governo, que lhes não permitem a intromissão de um na esfera de competência do outro.

As atribuições para apreciar o veto são, constitucionalmente, conferidas ao Legislativo, que, o aprovando, obriga o Executivo a cumpri-lo, porque encerrado o ciclo legislativo. Seria um desconchavo inominável tolar que o Executivo, teimando em opor-se ao Legislativo, pretenda, através do Judiciário, abrir uma instância sobre o veto aprovado e obter a revisão da deliberação da Assembléa.

O Executivo é a autoridade que tem o governo do Estado, e exerce a vigilância e direção dos altos interesses internos. Mas o Legislativo é que lhe dá os meios legais que possibilitam a ação de governo. As crises entre Executivo e Legislativo se resolvem no terreno político, e para dirimi-las não é criado e mantido o Judiciário, adstrito às controvérsias e litígios de ordem jurídica.

15. Pretende o Estado, ou o Chefe do Executivo, já agora confundidos no mesmo pensamento e propósito, como ficara patente, que o Legislativo espírito-santense faça uma contra-marcha e abandone a interpretação mais recente, para adotar aquela que anteriormente seguia, no atinente ao *quorum* necessário para a aprovação do veto.

Alega-se, então, que a decisão interpretativa, suscitada pela questão de ordem, *supra* mencionada, é inconstitucional.

16. Cabe aqui lembrar que no regime federativo temos a soberania tripartida nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não se dirá que haja supremacia de qualquer deles, por isso que temos um regime de poderes enumerados e restritos.

O Judiciário, na expressão de Wilson, tem, apenas, uma oportunidade de advertência contra usurpações projetadas sobre os direitos do povo e dele próprio. Tem-se afirmado que os juizes, como definidores das leis, terão uma oportunidade de defender os direitos constitucionais. Este poder dos juizes não vai, porém, bastante longe. As leis podem ser injustas, imprudentes, perigosas e, todavia, podem não ser inconstitucionais, que justifiquem aos juizes negar-lhes aplicação — "and yet may not be so unconstitutional as to justify the judges in refusing to give them, effects".

E acrescenta Ellsworth — a ajuda do juiz dará mais luzes e segurança (*wisdom and firmness*) ao Executivo.

17. Se assim é em relação a uma lei, que pela sua execução afeta direitos legítimos, dever-se-á com mais prudência entender que um ato da natureza daquele que praticou o Presidente da Assembléa, e por ela encampado, deve ficar preservado de controle indevido e exorbitante, por isso que cabe exclusivamente nas funções legislativas, e os deputados não podem ser compelidos, a priori, a seguir este ou aquele critério interpretativo, ou adotar esta ou aquela forma de deliberação, somente porque o entenda o Executivo ou mesmo o Judiciário.

O caso concreto, no entanto, com o direito individual atingido pelo abuso do poder, ou pela violência, é que dará a medida da censura atribuída à jurisdição.

Se caso existe de abuso do Legislativo (*legislative encroachment*), poderá o Judiciário ser chamado a resolver sobre a constitucionalidade ou legalidade da lei, ou do ato. De outra maneira não se concebe a *judicial review*.

Os tribunais não atribuem, de ordinário e *in genere*, motivos ilegais aos legisladores. Um propósito inconstitucional deve resultar claro e evidente. A sindicância judicial não pode transcender os limites do caso concreto, em face do direito lesado ou ameaçado.

18. No Mandado de Segurança n.º 1.000 ("Arq. Judiciário", vol. 93, pág. 161) entra-se em contato com um caso típico de irrelevância do mandado de segurança contra o ato da Mesa do Legislativo federal. O ministro-relator não admitira o writ porque meo inidôneo à finalidade a que se propunha.

Invocara-se, genericamente, o interesse público como fundamento do pedido, e também argüira-se inconstitucionalidade do ato.

No debate desse mandado, os argumentos vêm em abono da opinião de que a pretensão do Executivo estadual, no *writ* de que se cogita, é por igual desamparada de qualquer conteúdo jurídico, sendo de notar que o Ministro Ribeiro da Costa alertara o Tribunal sobre a ilegitimidade de parte, no *Mandamus* n.º 1.000.

19. A função legislativa pode sofrer limites políticos e sociais, como observara Ferrara, e reagir por maneira diversa, mas se lhe não recusa a autonomia de pensar, decidir e votar como lhe aprouver, e julgar conveniente, guardados os seus privilégios e respeitados os seus procedimentos, que somente sofrem sanção judicial, quando excedem as restrições constitucionais.

O poder de legislar é ilimitado, exceção, apenas, das restrições constitucionais. O processo de apreciação e votação do veto enquadra-se nesse poder. Nenhuma imposição de outro poder poderá conduzir o Legislativo a proceder de modo diverso daquele que entender seja o exato e conforme à Constituição.

Extrêmear-se o Judiciário em soluções que exorbitam de suas atribuições, leva ao perigo de proferir decisões que se não executem, porque não há meio de coerção sobre o Legislativo como corporação, a não ser a solução revolucionária da dissolução.

20. Julgando caso concreto, o Ministro Barros Barreto dissera certa vez que não cabe mandado de segurança contra um ato legislativo, visto como esse *remedium juris* visa ao ato de qualquer autoridade, mas de natureza administrativa. Não constitui, pois, remédio hábil para anular atos legislativos, mormente dentro do quadro de sua constitucionalidade.

Nesse sentido se externara, no mesmo caso, o Dr. Procurador-Geral da República, Prof. Themistocles Cavalcanti.

Seabra Fagundes observa que a jurisprudência não tem admitido a medida, quando não haja o dispositivo legal impugnado se concretizado ou não tenha sido aplicado por meio de ato administrativo. É que o mandado de segurança objetiva os atos executórios, situações jurídicas criadas ou modificadas por meio de providências administrativas, cuja eficácia seja imediata, como aquelas que, mesmo por omissão, hajam desrespeitado direitos individuais, assegurados pela Constituição e pelas leis.

No Mandado de Segurança n.º 937, o venerando Supremo Tribunal Federal não tomara conhecimento do mesmo, porque o pedido tinha em vista, apenas, a inconstitu-

cionalidade da lei, sem ato concreto da administração. Entender de outro modo, sublinhava o Ministro Aníbal Freire, seria estender ao Judiciário prerrogativa do veto, que é privativo do Executivo.

21. Se assim a jurisprudência e os autores se externam a respeito do mandado de segurança, quando se impugna a lei, que entender na hipótese de tratar-se, como se trata, de uma mera deliberação ou ato que diz respeito, genericamente, com a interpretação do texto relativo ao *quorum* necessário para o Legislativo apreciar e votar um veto?

O legislador quando formula regras gerais e abstratas, necessariamente, tem de utilizar, em proporções variáveis, conforme a matéria a regular, conceitos e princípios que lhe dão a convicção de atingir ao interesse público. Quando procura, no exercício de sua função, estabelecer como deve votar e votar bem, interpretando os textos que lhe conferem determinada atribuição, fá-lo com aquela exegese, põe-se ao serviço de sua vontade e de sua deliberação, para atender à sua função específica. Logo, constitui uma enormidade pretender-se que se lhe imponha uma pauta de princípios exegéticos, que o obrigue a seguir determinada hermenêutica.

Não lembraria a ninguém o despropósito de traçar normas de comportamento e influir na liberdade de opinião e de decisão do Executivo ou do Judiciário, fora da disciplina constitucional. Assim, também, em relação ao Legislativo.

Há no exercício de suas funções um subjetivismo, o comando de princípios morais, políticos, sociais, econômicos, que não podem existir senão nêles mesmos, na sua formação, no seu espírito, na sua filosofia e no seu modo de agir e deliberar.

Quando há exorbitância, que redunde em ilegalidade ou inconstitucionalidade, surge o remédio legal, que examina o caso concreto e não a lei ou o ato, em tese, nem os seus inconvenientes, ou seu conteúdo ético. O pronunciamento do Judiciário é *in specie*.

Seria um incitamento à desordem na administração e no Governo imiscuir-se o Judiciário em questões de mero conflito de opiniões, pontos de vista ou orientação técnica, entre os dois Poderes — Executivo e Legislativo.

22. É de suma razão que se observe que o Executivo exerce a sua alta prerrogativa de colaborar na feitura da lei, vetando o que for inconstitucional ou inconveniente ao interesse público. O veto provoca o reexame da matéria, pelo Poder competente, para fazer a lei. Uma vez aposto o veto, exaure-

se a competência do Executivo e ressalva-se a sua responsabilidade.

Caberá ao Legislativo apreciar as razões do veto, e se o aprova, acolhendo-as, encerra-se o ciclo da elaboração da lei, porque o Executivo é obrigado a cumpri-la. Ora, se pudesse vingar o recurso de que se vale o Executivo do Espírito Santo, teríamos a esdrúxula situação de oferecer-lhe um novo e *sui generis* meio para se opor, estranhamente, àquilo que já é lei, e lei a que aderiu, uma vez que o seu veto foi aprovado.

23. Não importa ao caso seja o Chefe do Executivo, pessoalmente outro, pois que a função é impessoal, e quem vetou fôra o Governador. Não pode sequer o sucessor de quem o fizera retratar-se. Há uma situação jurídica perfeita, e somente o Legislativo intervém, aceitando ou não o veto. Isto mostra, com evidência solar, que é uma enormidade o próprio Executivo pedir que se anule uma lei, que ele mesmo vetou, e cujo veto mereceu acolhida no Legislativo.

Diz-se-á, talvez, que o objetivo não é esse veto, concretamente, mas a forma de apreciar, doravante, todos os vetos. Mas isto assume o aspecto de uma heresia jurídica, porque se quer em mandado de segurança traçar uma norma de ação *ad futurum*, e na eventualidade de perseverar a Assembléa na interpretação que agora se impugna por inconstitucional.

Bastaria o fato de ser uma interpretação, para admitir-se que, amanhã, poderá evoluir para outra solução; e sempre, no curso da vida, as idéias e as opiniões, como sucede com a jurisprudência, mudam, presumindo-se que seja para melhor.

24. No caso da consulta, convém fique bem assinalado que o ato do Presidente da Assembléa, aceitando como pacífica e escoreta a interpretação adotada pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado, auscultara, ainda, e sãbiamente, a sistemática constitucional, colocando-se na posição segura de um hermeneuta consciencioso.

Assim, é sabido que o texto constitucional, ou seja, o art. 14, letra a, inciso II, não fala em membros componentes, ou integrantes da Assembléa, ou melhor, não contém expressão que leve à convicção de que houvera a intenção de referir-se à totalidade dos deputados.

O elemento sistemático e a contribuição histórica mostram que o contrário é que se deduz da lei. Assim, no âmbito federal, o mesmo assunto tivera disciplina conveniente, e se exigira, apenas, dois terços dos membros presentes (art. 70, § 3.º, da Constituição),

princípio que vem de 1891, quando a antiga Magna Carta falava em dois terços dos sufrágios presentes (art. 37, § 3.º).

As Constituições estaduais, igualmente interessadas em dispensar à matéria tratamento razoável e prudente, se dividiram em dois sistemas: um, que fixa os dois terços dos deputados presentes (Alagoas, Amazonas, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro etc.), e outro, que preferira a maioria absoluta (Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul). Nenhuma adotou a exigência de dois terços do número total de deputados.

A Constituição do Espírito Santo, por inadvertência ou omissão, destacando-se de todos, e do que já era clássico, aludiu somente a dois terços dos deputados. Deixara de mencionar o adjetivo presente. Exatamente isto motivou a dúvida e possibilitou a interpretação, auscultando-se a intenção do legislador ou o pensamento da lei. Ora, bastaria haver dúvida para que a exegese se inclinasse para a solução mais liberal, e não para aquela que restringe, a mais exigente e severa.

25. Se deixarmos a área cabocia das Constituições indígenas e lançarmos as vistas para o Direito Constitucional americano, veremos que o mesmo espírito dominou, assim na Carta federal, como nas estaduais. O veto é aprovado "by two-third of the house and shall become a law", todavia, resta acentuar que "not two-third of the entire memberships but merely two-third of a quorum".

Nos diversos Estados da União Americana variam os critérios, pois que, enquanto Connecticut fala em simples maioria, oito Estados pedem a maioria do total dos representantes. Encontramos em cinco Estados o *quorum* fixo de 35 votos. Também não há referência aos dois terços do corpo legislativo.

É de ponderar que, nos Estados americanos, o escopo e a extensão do veto diversificam, como se nota em Pensilvânia, na Califórnia e em Massachussets, não sendo de estranhar que, em função de cada sistema, haja alguma variação quanto à exigência de *quorum*.

26. Os deputados da Assembléa Legislativa do Estado do Espírito Santo decidiram *secundum jus potestatis suae*, atendendo a razões ponderáveis, que os levaram a adotar a interpretação mais curial e mais conforme com os exemplos invocados.

Parece, assim, que essa deliberação ou mesmo o ato do Presidente da Assembléa está naquela categoria que o espírito agudo

de Orozimbo Nonato levava a dizer: "alongar-se dessa zona de influência **mandamus** o ato judicial e legislativo".

O Presidente da Assembléa fôra cauteloso e sábio, porque, de modo genérico, e para orientação dos trabalhos, assentira que "não se deveria aprovar proposição sem as etapas da tramitação regimental", e lembrara que "o venerando acórdão, unânimemente confirmado pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, analisou e interpretou a expressão "dois terços dos membros da Assembléa". Interpretação que o Regimento da Assembléa facilita. Em face disto concluiu que "sem sombra de dúvida foi fixada a interpretação do texto constitucional, dando-se-lhe o significado exato, por quem poderia fazê-lo, mercê de sua pacífica e tradicional competência".

Eis aí, em resumo, o que o mandado de segurança quer cassar ou destruir: a interpretação acolhida por êsse despacho, essa decisão, êsse ato.

27. O ato que se impugna mantém-se na área da arte de argumentar; da capacidade de raciocinar, de uma operação que é virtude intelectual. O que se interpreta está sujeito a um processo mental, que não sofre comando de quem quer que seja. Para chegar-se a um perfeito raciocínio de compreensão recorre-se ao que é puramente pessoal, estranho à interferência de terceiros.

"Só se formula um argumento jurídico e, portanto, só se encontra uma solução jurídica, depois de verificar se o preceito obriga, interdita, permite ou faculta, o que se liga a um processo lógico." Como chamar-se o Judiciário para árbitro dos argumentos e das opiniões que expende o Executivo ou o Legislativo? Fora do que está refletido no ato de execução ou realização, no caso concreto que atinge direitos específicos, nada é possível fazer porque se fica no terreno abstrato dos princípios, das convicções, dos pareceres, das idéias, das opiniões, das doutrinas.

Por que seria mais perfeita inteligência a que acolhe as idéias que ao postulante parecem mais intuitivas? Como se pode pretender que o Judiciário entre nessa seara e se decida diante de um mero critério interpretativo, *in genere*, ligado, ainda, a razões de conveniência e de oportunidade, em que o legislador se move com ampla liberdade.

Deveria, talvez, fazer-se uma leitura da "Aristotelis Dialectica", particularmente no capítulo *De interpretatione*, para deslinde da questão, no campo em que porfiam o Executivo e o Legislativo. O problema já não seria jurídico, mas de lógica.

Em resumo, pois, no mandado de segurança, quem não pode, pede o que não deve, e a quem sequer não tem competência para dar. É que, parte ilegítima, requer o Executivo o que não lhe cabe, por meio inepto e a quem não é dado pronunciar-se sobre assunto meramente intelectual e opinativo, sem objetivação jurídica abrangedora de qualquer direito individual, funcional, patrimonial ou econômico.

O mandado de segurança é flagrantemente inadequado ao fim a que se propõe.

É o nosso parecer, s. m. j.

Rio de Janeiro, 1959. -- José Duarte Gonçalves da Rocha, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. (22)

## 2) Veto — Características — Extemporaneidade — Apreciação

- O veto tem seu traço característico assinalado pelos §§ 1.º e 3.º do art. 70 da Constituição Federal, assim vinculado à tramitação da lei que, com êle ou pela sua rejeição, se corporifica.
- O veto integra o processo legislativo sem solução de continuidade.
- Se a matéria do veto, no mérito, cabe ao Congresso, pela mesma razão caber-lhe-á dizer se excedido ou não o prazo relativo à devolução do projeto de lei, não podendo, pois, o Judiciário pronunciar-se antes da manifestação do Congresso.

Impetrantes: Davi Lopes e outros.

Mand. Seg. n.º 5.849 — Relator: Min. Ribeiro da Costa.

.....  
 Julgamos interessante transcrever trecho do Parecer emitido pelo Procurador-Geral da República — Dr. Carlos Medeiros Silva, inserto no Relatório do Sr. Ministro Ribeiro da Costa, a propósito de competência do Judiciário face ao veto:

"Afirmam os impetrantes que o veto presidencial, oposto ao projeto de lei de que são beneficiários, foi comunicado ao Senado fora do prazo, e como o seu presidente, em vez de recusá-lo, de plano, convocou as duas Câmaras do Congresso para dêle conhecer, atentou contra direito líquido e certo, amparado por mandado de segurança.

Pedem, afinal, que o Supremo Tribunal reconheça a inoportunidade do veto,

declare sem efeito a decisão em contrário que o submeteu ao Congresso Nacional e promulgue o projeto.

O pedido, tal como está formulado, escapa à competência do Pretório Excelso. Em verdade, há uma instância prevista no texto constitucional para a apreciação do veto presidencial. São as duas Câmaras do Congresso Nacional, em sessão conjunta, conforme dispõe o art. 70, § 3.º:

"Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto se obtiver o voto de dois terços dos deputados e senadores presentes."

Antes de exaurida essa instância, não é oportuna a apreciação judicial do veto.

A prioridade do Congresso Nacional, para conhecer do veto, se impõe, por ser ele um dos elos, ou trâmites da elaboração legislativa, de cuja natureza participa, conforme teve oportunidade de recordar em trabalho recente ("As Atribuições Constitucionais do Poder Executivo", in "Rev. de Dir. Administrativo", vol. 31, págs. 4-5).

É no capítulo II — Do Poder Legislativo, na seq. V, sob o título "Das Leis", que a Constituição vigente dispõe sobre o veto e sua apreciação (art. 70).

A lição da doutrina também conceitua o veto como ato legislativo.

"Maurice Mayer, em monografia recente, afirma:

"Le droit de veto, quel que soit le nom qu'on lui donne, et quelle que soit sa forme, est une attribution législative" ("Le veto législatif du Chef de l'Etat", 1948, pág. 246).

CHARLES EISENMANN ("L'Esprit des lois et la séparation des pouvoirs", in "Melanges R. Carré de Malberg", 1933, págs. 165-192); J. J. CHEVALLIER ("De la distinction établie par MONTESQUIEU entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher" in "Melanges Maurice Hauriou", 1929, págs. 140-158); HAMILTON ("O Federalista", cap. LXIII, trad. brasileira, vol. III, pág. 125); J. V. TICHELEU ("Le Président de la République et le Problème de l'Etat", pág. 183), remontando às origens históricas do veto, configuram-no como ato de intervenção do Poder Executivo na elaboração da lei.

No mesmo sentido os modernos constitucionalistas norte-americanos: C. O. JOHNSON ("Government in the United States", n.ª ed., 1956, pág. 301); B. SHWARTZ ("American Constitutional Law", 1955, pág. 99); M. E. DIMOCK ("American Government in Action", 1951, pág. 351); J. M. MATHEWS ("American Constitutional System", 1940, pág. 145); W. B. MUNRO ("The Government of the United States", 1936, pág. 200); CHARLES A. BEARD ("American Government and Politics", 8.ª edição, 1939, pág. 166).

É o veto oposto a projeto para provocar o seu reexame pelo Congresso Nacional. Antes desse pronunciamento, a elaboração da lei não está concluída.

O Poder Judiciário não pode ser chamado, legitimamente, a dizer sobre um texto cuja elaboração não se consumou, que nada dispõe, nem obriga, por lhe faltar um elo final que o transforme em lei — a sanção ou a promulgação.

No exame do veto, o Congresso não é cerceado, exceto quanto ao quantum; assim, quer os defeitos extrínsecos, como a irrelevância de sua motivação, podem ser objeto de deliberação.

Finda a elaboração legislativa, com a aceitação, ou rejeição do veto, pelo Congresso Nacional, é que ao Poder Judiciário se abre a oportunidade para apreciar qualquer violação constitucional porventura cometida na sua tramitação (ler sobre a matéria Francisco Campos, "Elaboração Legislativa", in "Direito Constitucional", volume II, pág. 389 e segs.).

Mas este controle jurisdicional não poderá ser antecipado, nem chegar ao ponto de transferir-se do Poder Executivo, ou Legislativo, para o Judiciário, atribuições e prerrogativas que lhes são próprias, como órgãos do Estado, independentes e harmônicos.

Não é lícito, no regime vigente, de separação de poderes, que o Judiciário pratique os atos finais da elaboração e a promulgação da lei, como podem os impetrantes."

..... (28)

### 3) Veto — Efeito Suspensivo — Rejeição — Vigência

— O veto tem efeito puramente suspensivo, isto é, opera até o definitivo pronunciamento do órgão privativa-

mente incumbido da elaboração das leis; se o Poder Legislativo reafirma o seu critério, dá-se o ingresso das proposições mantidas na lei, constituindo com esta um **corpus** indivisível e passando, desde então, a ter vigor com a respectiva promulgação.

Banco do Brasil S/A versus Manuel Otaviano da Costa e outra.

Rec. Ext. n.º 43.995 — Relator: Min. Vilas Boas. (24)

4) **Recurso Extraordinário n.º 49.103 Paraíba**

**EMENTA: VETO**

- Ninguém pode pretender direito de obter a promulgação de um projeto que foi vetado e que a necessária maioria dos deputados não manteve com a sua aprovação.
- No caso, porém, não houve projeto vetado e sim projeto emendado pelo Executivo, donde poder o Judiciário intervir, como interveio, para anular o ato do Executivo.
- Segurança concedida.

Relator: O Exm.º Sr. Ministro Luiz Gallozzi.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Santa Rita.

Recorrida: Câmara Municipal. (25)

**VIII**

**PARECERES DA CONSULTORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1) **PR 301/1962 — 132 — 18-07**

- **AGENTE FISCAL DO IMPOSTO ADUANEIRO** — Incorporação à carreira. Interpretação do texto do anexo IV, da Lei n.º 3.780, na parte publicada em 21-12-1960. Vigência da Lei no tempo. Quando entra em vigor o texto vetado pelo Executivo, no caso de rejeição pelo Congresso Nacional.

Brasília, em 18 de julho de 1962.

Esta Consultoria-Geral da República, no trato de hipótese idêntica, assim entendeu (sic):

Sancionada a Lei e publicada no Diário Oficial, entrou ela em plena vigência. A re-

jeição posterior de qualquer veto obriga à promulgação e ulterior publicação. Essa última publicação é que põe em vigor os preceitos cujo veto foi rejeitado, os quais, até então, não tinham nem podiam ter força de lei.

No caso em exame, a promulgação dos preceitos cujo veto foi rejeitado só foi efetivada no Diário Oficial de 28 de setembro de 1961. Até essa data, tal norma não era lei, não tinha força obrigatória, não devia ser cumprida, não criava nem cerceava direitos. Isso é lição pacífica. Conseqüentemente, tudo quanto foi estabelecido nessas normas, inicialmente vetadas, cujo veto o Congresso rejeitou, nenhuma aplicação podia ter ao ato de promoção em tela, uma vez que esse ato foi praticado quando tais normas ainda não estavam em vigor. Nem se pode pretender que elas retroajam, para afetar atos anteriormente praticados na vigência de outra lei, porque isso implicaria em atribuir efeito retroativo à norma nova, efeito esse que é vetado por preceito expresso da Constituição. (Vide Ofício-Parecer n.º 438, de 9 de novembro de 1961, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no D. O., I, de 10 de novembro de 1961, pág. 9.987.)

.....  
.....  
**Antônio Balbino**

Consultor-Geral da República (26)

Ofício-Parecer n.º 301/62

NOTA: A respeito deste ofício, o Exm.º Sr. Presidente do Conselho de Ministros exarou o seguinte despacho: "Aprovo o parecer. Em 16-10-62". O despacho e o ofício foram publicados à página 11.447 do Diário Oficial de 31-10-62.

2) **PR 49.295/62 — 37-H, de 6 de julho de 1964. — "Aprovo. Em 6 de julho de 1964." — (Rest. ao M. F., em 15-7-64.)**

**ASSUNTO: Revisão de enquadramento.**

- Não pode o funcionário se beneficiar duplamente pelas normas de um mesmo diploma legal, em virtude de rejeição de veto.
- A norma impugnada pelo Presidente da República, cujo veto não foi aceito pelo Congresso, incorpora-se no diploma legal a que pertence.
- O preceito de uma lei é parcela do seu todo e não fração distinta do conjunto de suas normas.



## PARECER

Versa o presente processo sobre revisão de enquadramento, tendo em vista dispositivo do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60 (Lei de Classificação de Cargos), vetado pelo Presidente da República, porém mantido pelo Congresso Nacional.

2. Maria de Lourdes Queiroz Meirelles, funcionária do Ministério da Fazenda, antes da Lei n.º 3.780/60, exercia a função de Escrevente-Datilógrafo, referência 22, motivo pelo qual foi enquadrada no nível 10-B, da série de classes de escriturário, nos termos da citada lei de classificação. Com a rejeição do veto aposto ao dispositivo do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60, pretendeu a interessada o amparo desse dispositivo.

3. Inicialmente, foram ouvidos os órgãos administrativos do Ministério, os quais opinaram contrariamente ao pedido (fls. 6 e 9). Houve, também, a audiência do Procurador-Geral da Fazenda, que assim se expressou:

"4. *Contrario sensu*, passariam alguns a usufruir em dobro as vantagens do Plano de Classificação de Cargos.

5. Por isso ganham relevo as prejudiciais argüidas pelo Serviço de Pessoal, a fls. 6-9, para fundamentar o indeferimento do pedido.

6. Trouxe, entretanto, a interessada, ao processo, prova de que tem sido outro o entendimento dado à espécie pelo Poder Executivo (fls. 4 e 12).

7. Assim sendo, pedimos vênia para repetir conceito que costumeiramente emitimos em casos tais, no sentido de que muito convém à Pública Administração a uniformidade de suas decisões, que se devem revestir da maior imparcialidade para que sejam tratados igualmente os que são iguais (Const. Federal, art. 141, § 1.º).

4. A norma mantida pelo Congresso, após o veto do Executivo, dispõe, *verbis*:

"Obs.: Os atuais funcionários ocupantes de carreiras de Escriturário dos Quadros Permanentes e Suplementar do Ministério da Fazenda que estejam lotados nas repartições aduaneiras classificadas pelo Decreto n.º 43.717, de 19 de maio de 1958, modificado pelo Decreto n.º 46.121, de 26 de maio de 1959, serão enquadrados nesta série de classes."

5. A série de classes a que se refere o dispositivo transcrito é a de Agente Fiscal do Imposto Aduaneiro, prevista no Anexo I da

Lei de Classificação sob o Código AF-304 e subordinada ao Grupo Ocupacional AF-300-Fisco.

6. O problema em pauta tem em vista saber se cabe a aplicação da norma acima transcrita ao funcionário que, preenchendo todas as condições exigidas, à data da publicação do dispositivo em causa, não o preenchia, entretanto, à época da promulgação da Lei n.º 3.780/60.

7. No particular, o caso é o seguinte: Maria de Lourdes de Queiroz Meirelles exercia, antes do advento da Lei de Classificação, a função de Escrevente-Datilógrafo, referência 22, lotada na Alfândega. Por força da Lei n.º 3.780/60, e Decreto n.º 48.921/60, a referida servidora foi enquadrada no nível 10-B, da série de classes de Escriturário.

8. Apreciado o veto, foi ele rejeitado pelo Congresso Nacional e a parte vetada, transformada em lei, publicada no Diário Oficial de 21 de dezembro de 1960.

9. A norma impugnada pelo Presidente da República, cujo veto não foi aceito pelo Congresso, incorpora-se no diploma legal a que pertence. A lei é constituída de regras normativas que formam um todo orgânico, um conjunto harmônico e, como tal, tem de ser considerada, para sua exata interpretação. O artigo da lei é parcela de seu todo, e não fração distinta do conjunto de suas normas.

10. Ela é insuscetível de distinções, quanto à vigência de seus efeitos, desde que não haja dispositivo expresso, estabelecendo o contrário.

11. Ademais, não é justo que o mesmo funcionário seja beneficiado duplamente por um mesmo diploma, em face da publicação posterior do dispositivo, cujo veto foi rejeitado.

12. Se essa fôsse a interpretação correta, poderiam ocorrer fatos de conseqüências imprevisíveis, provocados pelos próprios agentes do suposto direito, durante o período compreendido entre a publicação da parte não vetada da lei e a da parte vetada, e cujo veto foi recusado pelo Congresso.

13. O veto é apenas suspensivo e suas razões são apreciadas pelo próprio Congresso que elabora o projeto (Carlos Medeiros Silva, *Rev. Dir. Aúm.*, vol. 31, pág. 415). Paulo de Lacerda, também, assim considera, tanto que, tecendo considerações em torno do veto parcial, demonstrou que o efeito suspensivo desse veto não se estende ao projeto inteiro, mas se limita à fração atingida (in "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro", vol. II, pág. 313).

14. Realmente, o que ocorre é a suspensão temporária da disposição vetada, até que sobre ela delibere o Congresso. Neste período, fica sobrestada a aplicação da norma vetada, pois que, impugnada pelo Chefe do Governo, passa a inexistir e, conseqüentemente, não obriga. Porém, esta situação permanece até à apreciação pelo Congresso. Se rejeitada a impugnação do Executivo, as disposições da norma, logo que promulgadas e publicadas, passam a figurar no conjunto das regras do diploma a que pertence.

15. Não há que se invocar, na espécie, os conceitos jurídicos de sanção, promulgação e publicação, para se invalidar a tese sustentada neste parecer. Eduardo Espinola define com clareza e perfeição esses três momentos, dizendo que "a lei está perfeita, em sua existência como preceito jurídico, desde que é sancionada; torna-se executória, quando é promulgada; com a publicação, começa a sua obrigatoriedade".

16. São conceitos preciosos que se aplicam a fases distintas da elaboração da lei, até seu ingresso no ordenamento jurídico.

17. Forçoso é reconhecer, porém, que artigo de lei vetado e cujo veto foi rejeitado, não se transforma em lei nova. No caso em estudo, a lei é uma só e, destarte, aquelas definições são aplicáveis ao diploma existente, isto é, à Lei n.º 3.780/60.

18. O dispositivo do Anexo IV da Lei de Classificação, ora em exame, não poderá ser entendido como norma distinta, divorciada, no tempo, das regras disciplinadoras da mesma lei.

19. Assim, ante o exposto, julgo aplicável à regra do Anexo IV da Lei n.º 3.780/60 (transcrita no § 4.º deste parecer) somente ao funcionário que preenchia as condições ali prescritas, à data da vigência desta Lei.

É o meu parecer, s. m. j.

Brasília, 6 de julho de 1964. — **Adroaldo Mesquita da Costa**, Consultor-Geral da República. (27)

3) PR 6.217/65 — N.º 219-H, de 21-7-1965.

"Aprovo. Em 13-8-65." — (Enc. ao M. F., em 17-8-1965.)

ASSUNTO: Enquadramento definitivo na série de classes de Agente Fiscal do Imposto Aduaneiro. Manutenção dos efeitos do Decreto n.º 51.626, de 1962, expedido em decorrência de pronunciamento desta Consultoria-Geral.

#### PARECER

15. Assim também (...). Ressalte-se, outrossim, que a opinião por mim defendida no Parecer n.º 37-H deverá prevalecer como norma, a partir da aprovação presidencial e conseqüente publicação no órgão oficial.

16. Quanto ao Processo C. C. C. n.º 1.088/65, anexo, de interêsse da funcionária Zoeh Yvonne de Veiga Ferreira Pontes, que trata de sua lotação na Alfândega de Santos, deve o mesmo ser estudado pelos órgãos competentes do Ministério da Fazenda, sem prejuízo do enquadramento previsto no Decreto n.º 51.626/62, ora mantido por força deste parecer.

**Adroaldo Mesquita da Costa**

Consultor-Geral da República (28)

4) PR. 4.688/65 — N.º 189-H, de 19 de maio de 1965. — "Aprovo. Em 20-5-65." (Enc. ao M. E. C., em 28-5-65.)

ASSUNTO: Dispensa de coleta de preços. Lei n.º 4.401, de 1964 (veto parcial ao item III do art. 1.º). Resolução n.º 37/64, do Tribunal de Contas da União.

#### PARECER

O Ministro da Educação e Cultura solicitou a audiência desta Consultoria-Geral, acerca da aplicação da Lei n.º 4.401, de 10 de setembro de 1964, que estabeleceu normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais, no Serviço Público Federal, bem como fixou regras sobre a dispensa e realização de coleta de preços.

2. A dúvida suscitada diz respeito ao cumprimento do item III, do art. 1.º, da mencionada lei, que, em virtude de veto parcial, ficou assim redigido:

"Art. 1.º — .....

III — será dispensada a coleta de preços:

a) para a execução dos serviços ou obras de montante inferior a cem vezes o valor do maior salário-mínimo;

b) para aquisição de materiais e equipamentos de montante inferior a oitenta vezes o valor do maior salário-mínimo."

3. O texto aprovado pelo Congresso Nacional dizia:

"Art. 1.º — .....

III — será dispensada a concorrência, exigindo-se a coleta de preços:"

4. O veto proposto e aceito pelo Legislativo incidiu nas expressões: "... concorrência, exigindo-se...", cujas razões estão publicadas no *Diário do Congresso* de 18 de setembro de 1964, pág. 7.840.

5. Na realidade, foi mal oposto o aludido veto, por isso que alterou o sentido do preceito, liberando a administração de quaisquer responsabilidades, no tocante às cautelas que devem preceder o emprégo dos dinheiros públicos.

6. A coleta de preços é o sistema mais simples e rápido de averiguação dos preços, tanto que é considerada um procedimento excepcional, quando dispensável a concorrência pública ou administrativa, na opinião de Hely Lopes Meirelles. ("Direito Administrativo Brasileiro", pág. 254.)

7. Daí o motivo pelo qual entendo injustificável a medida indiscriminada, surgida com a aceitação do veto, mesmo porque o § 1.º daquele mesmo dispositivo previu a hipótese da dispensa de coleta de preços, sob certas condições, estabelecendo, entretanto:

"§ 1.º — Nas hipóteses deste artigo, poderá ser também dispensada a coleta de preços em casos devidamente justificados, a juízo do Presidente da República ou do Ministro de Estado, conforme a competência nêle prevista."

8. Como se vê, a solução para o problema que ensejou o veto (dispensa de coleta de preços) já constava da própria lei, em seu § 1.º, razão por que, se lido atentamente todo o conteúdo do diploma, poder-se-ia, facilmente, perceber a desnecessidade de sua sugestão.

9. Como está, verifica-se perfeita incongruência entre o item III e o § 1.º do art. 1.º: aquele, dispensando impositivamente a coleta de preços, e o último, permitindo essa dispensa, em casos devidamente justificados, a juízo do Presidente da República ou do Ministro de Estado.

10. Compreendendo as dificuldades e as controvérsias que, certamente, iriam surgir, em consequência da aplicação das normas em lide, o Tribunal de Contas da União fez expedir a Resolução n.º 37, de 11 de dezembro de 1964 (D. O. de 15-12-1964), discipli-

nando o assunto, vazada nos seguintes termos:

"O Tribunal de Contas da União, tendo em vista que no diploma que estabelece normas para a licitação de serviços, obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União (Lei n.º 4.401, de 10 de setembro de 1964 — *Diário Oficial* de 21 de setembro de 1964), foi vetado texto sobre coleta de preços, em determinadas palavras, de modo a alterar seu primitivo conteúdo; e considerando que urge suprir o vazio introduzido na figura da coleta de preços: resolve, no uso da atribuição que lhe confere o art. 42, n.º XI, da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, baixar às repartições federais interessadas na observância da referida lei a seguinte instrução:

"Art. 1.º — Depende de autorização presidencial ou ministerial (a contrário, art. 1.º, §§ 1.º e 2.º, da Lei n.º 4.401/64) a realização da coleta de preços para:

- a) execução de serviços e obras;
- b) aquisição de materiais e equipamentos.

Art. 2.º — Esta Resolução entrará em vigor a partir da execução do orçamento para 1965."

11. Entendo legítimo o ato do Tribunal de Contas. A resolução amolda-se ao espírito do diploma legislativo, principalmente, porque elabora no intuito de resguardar o interesse da administração, através de medidas preventivas.

12. A exigência de autorização presidencial ou ministerial não viola o texto legal, pelo contrário, figura, expressamente, no § 1.º, do art. 1.º, da Lei n.º 4.401/64.

É o meu parecer, s. m. j.

Brasília, 19 de maio de 1965. — **Adroaldo Mesquita da Costa**, Consultor-Geral da República. (29)

## IX

### SUBSÍDIO PARA O ESTUDO DO VETO

O Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas realizou, em 1955, uma série de Mesas-Redondas, com a finalidade de apresentar sugestões sobre a reforma do Poder Legislativo. O seu Relator, Dr. João Mangabeira, ofereceu sugestões de reforma a dispositivos

constitucionais, entre os quais o art. 70, § 3.º, que passa a ter a seguinte redação:

"... considerando-se aprovado o veto, se obtiver o voto da maioria dos deputados e senadores presentes. Se o veto não fôr aprovado, o projeto será enviado, para a promulgação, ao Presidente da República."

Sobre a questão em tela, assim se manifestaram, em reunião de 9 de novembro de 1955, os Srs. Samuel Duarte, João Mangabeira (Relator) e Gustavo Capanema:

"O projeto vetado considerar-se-á aprovado, se obtiver os votos da maioria dos deputados e senadores presentes."

**DEBATE NA 2.ª MESA-REDONDA SOBRE PODER LEGISLATIVO, REALIZADA EM 9-11-1955**

O SR. SAMUEL DUARTE — Maioria simples. Perfeitamente razoável.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — A Câmara e o Senado rejeitam veto do Presidente da República só em circunstâncias especialíssimas. A regra é aceitarem. Rejeitar um veto, atualmente, exige coragem.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — O texto deve ser regido consoante a técnica que a Constituição estabelece. O projeto é que se considera aprovado.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — É a técnica errada da Constituição. O Deputado ou o Senador, às vezes, não sabe como votar. E sempre haverá votos equivocados enquanto a Constituição mantiver aquêle enigma, aquela charada. A fórmula é charadista, tanto assim que muitos Deputados e Senadores votam errado.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Devo neste ponto formular uma objeção que não me canso de apresentar. A meu ver, o processo atual de reunirem-se as duas Casas em sessão conjunta para apreciação do veto não é conveniente, aberra do sistema bicameral e produz uma coisa caótica, que não representa verdadeiramente o voto da Nação. Quer dizer, a lei se faz nas duas Casas, por discussão e votação separadas. Não se compreende que na hora do veto as duas Casas se reúnam para o pronunciamento único. Nos Estados Unidos, onde vigora o sistema do veto presidencial que adotamos, as duas Casas discutem o veto e o votam separadamente, e aquilo numa rotina legislativa.

Aqui chego a outro inconveniente. Para tomar conhecimento de um veto, às vezes insignificante, de uma palavra de um projeto sem importância, as duas Casas se reúnem. Naquele dia, não há sessão na Câmara e no Senado, com despesas, às vezes, de sessão extraordinária. De modo que não há conveniência, do ponto de vista da economia, no funcionamento das duas Casas do Congresso, e há nisso uma violação dos princípios da bicameralidade.

Far-se-ia, então, como na Constituição de 1891, em que o veto era submetido, separadamente, às duas Casas. Ainda mais aqui, com êsse princípio da maioria. Creio que se torna indispensável a separação. O veto seria levado à Câmara dos Deputados e depois ao Senado. Se passasse de novo nas duas Casas, o projeto vigoraria; se fôsse rejeitado numa delas, desapareceria.

O SR. SAMUEL DUARTE — Rejeitado na Câmara, não iria ao Senado.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não iria ao Senado. Seria manter o princípio antigo, que é lógico, corrigindo-se doutrinariamente, tecnicamente, a organização constitucional. O Sr. Daniel Faraco acaba de propor emenda mandando acrescentar aos casos de funcionamento em conjunto das duas Casas o que diz respeito à votação do orçamento, quer dizer, as duas Casas funcionariam em conjunto para votar o orçamento. Se esta emenda passar, vamos ter que a regra será o funcionamento das duas Casas em sessão conjunta, porque o orçamento deve constituir o grosso da atividade parlamentar na sessão legislativa, e isso com prejuízo.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Chegaríamos assim a um sistema unicameral, porque a vida pode muito mais do que a lógica.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não é que a vida possa mais que a lógica. Aí é talvez um erro, tendendo a multiplicar-se, contra aquilo que representa a melhor solução. Eu não teria a menor dúvida, estudando sob a exclusiva espécie doutrinária a matéria da organização constitucional, de opinar pela existência de uma só Casa legislativa. Mas a observação da coisa política no Brasil mostra que êsse sistema seria ruinoso para a legislação, que a existência das duas Casas representa uma condição, já não digo de aperfeiçoamento da lei, mas de moralização da legislação, de segurança da legislação. Não se trata de um aprimoramento técnico da lei, e, sim, de lhe dar uma segurança política e um teor moral que ela não pode deixar de ter.

De modo que a existência das duas Casas do Congresso representa condição de bom funcionamento do Poder Legislativo no Brasil. Portanto, toda tendência para unificar as duas Casas me parece contrária à boa solução do problema.

Assim, aplicando esse princípio do caso, eu opinaria no sentido de que o Congresso tomasse conhecimento do veto do Presidente da República com as duas Casas separadas por maioria.

O SR. JOAO MANGABEIRA — Discordo do Deputado Gustavo Capanema. Acho que este é um dos bons princípios da Constituição entre muita coisa boa e muita coisa má. Creio que o veto examinado pelas duas Casas separadamente corresponde a uma época que já passou. As reclamações gerais no mundo são contra a morosidade do Poder Legislativo. Daí vêm as delegações, ainda quando, pela Constituição, sejam elas proibidas. Mas a vida pode mais que a lógica, a vida pode mais do que qualquer regra jurídica.

De sorte que levar o veto para as duas Casas separadamente seria: primeiro, o Presidente da República só faria esforço, se concentraria sobre uma delas, e sobre a menor, pouco lhe importando a sorte na outra; segundo, dilataria a resolução sobre o veto, em matéria, às vezes, urgente.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Nesse ponto, eu concordaria em que o veto só prevalecesse se as duas Casas estivessem de acordo.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Mas bastaria que ele fizesse esforço sobre uma, sobre a menor das Casas.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Ele teria de fazer esforço sobre as duas, porque se uma delas rejeitasse, o veto estaria rejeitado.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Então, a outra não seria nada. Seria o contrário: podiam as forças do poder econômico, que são muito mais fortes que as do poder político, incomparavelmente mais fortes, atuar sobre uma das Casas, exatamente a menor, como fazem sempre, como fazem em toda parte, a começar pelo Senado americano. Para mim, essa iniciativa foi feliz, porque, juntas as duas Casas, se torna mais difícil a influência de qualquer poder, político ou econômico. Faz com que a crise que o veto pode criar se resolva com grande rapidez, publicamente, sem delongas. Por isso é que sou pelo Congresso. O Senado colabora, está presente, e, se a Câmara se divide, ele pode decidir. Acho feliz essa medida de reunião conjunta para

deliberação sobre o veto. Adianta-se muito o serviço público, não se dá ao povo impressão de demora, torna mais difícil a pressão do poder político ou do econômico sobre cada Casa separadamente. Sou a favor, exatamente, para salvar, sobretudo, digamos, a dignidade do sistema bicameral.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Se prevalece a maioria e não os dois terços, a votação devia ser feita pelo voto aberto e não pelo voto secreto, porque este, no caso da maioria, torna o veto fraquíssimo. Ah, o poder de colaboração do Presidente na legislação ficaria nulo, todos os vetos seriam derrubados.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — É raro o veto que reúne a maioria de dois terços do Congresso. Os vetos, quando passam, muitas vezes, sem maioria do Congresso, passam por um terço do Congresso.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Atualmente, para que o veto caia é preciso que dois terços dos deputados e senadores presentes votem contra, isso em votação. Se vamos reduzir a votação à maioria comum, deve ser pelo voto aberto, pelo voto público, por votação nominal, como era antigamente.

O SR. SAMUEL DUARTE — Prefiro a solução da reunião conjunta das duas Câmaras para apreciação do veto.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Não estou objetando. A minha objeção é doutrinária. Do ponto de vista prático, não há dúvida de que o funcionamento é melhor.

O SR. SAMUEL DUARTE — A Constituição, quando exige votação secreta, tem em vista razões de ordem psicológica. Há um grande número de deputados que se sustentam politicamente com os favores do Presidente da República. Essa dependência é um fato. O meu receio é que o deputado se sinta de certa maneira coagido a votar em determinado sentido para não perder as boas graças da presidência. A Constituição quando exigiu isto foi inspirada nestas razões. Por que a Constituição exigiu o voto secreto dos deputados? Para não os colocar em determinadas situações em que eles se sintam coagidos ou mesmo hostilizados. Assim, temo é em relação a deputados cuja fraqueza de sentimento não os ajude a votar como, muitas vezes, deveriam fazê-lo, contra o veto do Presidente da República.

Realmente, é muito mais digno o voto a descoberto. É verdade que a existência do voto nominal, a autorização do voto a descoberto, é para contrabalançar a não-exi-

gência dos dois terços. O voto secreto teria a vantagem de dar mais independência ao eleitor.

O SR. BILAC PINTO — O voto secreto tem o mérito de impedir parcialmente as pressões de grupos e do Presidente da República.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Acho absurda a decisão sobre veto por dois terços, porque o Congresso está sempre predisposto a receber o veto. Vejam o número de vetos que ele tem aprovado, num fim de governo fraquíssimo. Quando um projeto é vetado, se estabelece na imprensa, em toda parte, nova discussão a seu respeito.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Aceito as duas soluções: voto secreto ou voto aberto. Agora, voto secreto só por dois terços; voto aberto, por maioria. Se estabelecermos o voto secreto por maioria, o Presidente dificilmente terá um veto aprovado. Nos governos dos Presidentes Getúlio Vargas e Café Filho os vetos eram, em regra, muito bem feitos, em que o Presidente procurava acertar e agir de acordo com o interesse público. Tenho a impressão de que, com o voto secreto, eles seriam rejeitados.

O SR. SAMUEL DUARTE — Eu gostaria, nesta oportunidade, de solicitar a opi-

ção do relator sobre a questão do veto de palavras, se acha constitucional que o Presidente da República vote expressões isoladas do texto do projeto.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — Acho que tem havido um abuso do veto parcial. O veto, por exemplo, da palavra "não" transforma a medida de negativa em positiva.

O SR. SAMUEL DUARTE — Desde 1946, o que se tem verificado é o veto incidir sobre palavras isoladas.

O SR. JOÃO MANGABEIRA — O projeto diz "não poderá". Vetada a palavra "não", fica "poderá". Isso liquida o projeto de lei, ou melhor, o transforma no seu contrário.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA — Sou contra o voto secreto nas deliberações da Câmara e Senado. Acho que o voto secreto é próprio das eleições. É próprio das eleições da própria Câmara e do próprio Senado. Quando Senado e Câmara operam como tribunal ou como corpo eletivo, então deve deliberar pelo voto secreto. Mas quando legisla, não deve votar secretamente. Ora, o voto é caso de legislação. Portanto, deve ser voto aberto.

O SR. SAMUEL DUARTE — É mais democrático.

## N O T A S

- (1) Alcino Pinto Falcão — Constituição Anotada, vol. 1, pág. 174.
- (2) Eduardo Espinola — Constituição dos Estados Unidos do Brasil, vol. 1, pág. 372.
- (3) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE

(Jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833)

### De la formación de las leyes

Art. 43 — Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quien, si también le aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

Art. 44 — Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto de ley, lo devolverá á la Cámara de su origen, haciendo las observaciones convenientes dentro del término de quince días.

Art. 45 — Si el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley desechándolo en el todo, se tendrá por no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año.

Art. 46 — Si el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley, corrigiéndolo o modificándolo, se reconsiderará en una y otra Cámara, y si por ambas resultare aprobado, según ha sido remitido por el Presidente de la República, tendrá

fuerza de ley, y se devolverá para su promulgación.

Si no fueren aprobadas en ambas Cámaras las modificaciones y correcciones, se tendrá como no propuesto, ni se podrá proponer en la sesión de aquel año.

Art. 47 — Si en alguna de las sesiones de los dos años siguientes se propusiere nuevamente, y aprobare por ambas Cámaras el mismo proyecto de ley, y pasado al Presidente de la República, lo devolviera desechándolo en el todo, las Cámaras volverán á tomarlo en consideración, y tendrá fuerza de ley, si cada una de ellas lo aprobare por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes. Lo mismo sucederá si el Presidente lo devolviera modificándolo ó corrigiéndolo, y si cada Cámara lo aprobare sin estas modificaciones ó correcciones por las mismas dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 48 — Si el proyecto de ley, una vez devuelto por el Presidente de la República, no se propusiere y aprobare por las Cámaras en los dos años inmediatos siguientes, quando quiera que se proponga despues, se tendrá como nuevo proyecto en cuanto á los efectos del artículo anterior.

Art. 49 — Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto de ley dentro de quince días contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como lei. Si las Cámaras cerrasen sus sesiones antes de cumplirse los quince días en que ha de verificarse

la devolución, el Presidente de la República la hará dentro de los seis primeros días de la sesión ordinaria del año siguiente.

(4) **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

(Traduzida para o português — "Os Estados Unidos da América — Um Governo pelo Povo" — Secretaria de Estado).

**Seção 7** —

Todo projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado deverá, antes de se tornar lei, ser apresentado ao Presidente dos Estados Unidos. Se este o aprovar, assiná-lo-á; se não, o devolverá acompanhado de suas objeções, à Câmara em que teve origem; esta então fará constar de suas atas as objeções do presidente, e submeterá o projeto a nova discussão. Se, após esta segunda discussão, o projeto for aprovado por uma maioria de dois terços dos membros dessa Câmara, será enviado com as objeções à outra Câmara, a qual também o discutirá novamente. Se obtiver dois terços dos votos dessa Câmara, será considerado lei. Em ambas as Câmaras os votos serão dados pró ou contra, consignando-se nas atas das respectivas Câmaras os nomes dos membros que votaram a favor e os dos que votaram contra o projeto de lei.

Todo projeto que não for devolvido pelo presidente, dentro de dez dias a contar da data de sua apresentação (excetuando-se os domingos), será considerado lei tal como se ele o tivesse assinado, a menos que o Congresso, suspendendo os trabalhos, torne impossível a devolução do projeto, caso esse em que não passará a ser lei.

Toda ordem, resolução, ou voto, para o qual for preciso a anuência do Senado e da Câmara dos Deputados (salvo questões de adiamento), será apresentado ao Presidente dos Estados Unidos, e não terá efeito enquanto não for por ele aprovado. Se, porém, ele desaprovar, serão precisos os votos de dois terços tanto do Senado como da Câmara dos Deputados para entrar em vigor, conforme as regras e limitações previstas para os projetos de lei.

(5) "Cours de Droit Const.", vol. 4.º, pág. 223 (Apud op. cit. supra).

(6) **CONSTITUTION FRANÇAISE**  
du 3-14 septembre 1791

**TITRE III**

**Des pouvoirs publics**

**CHAPITRE III**

**De l'exercice du pouvoir législatif**

**SECTION III**

**De la Sanction royale**

Art. 1er. — Les décrets du corps législatif sont présentés au Roi, qui peut leur refuser son consentement.

2. — Dans le cas où le Roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif.

Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le décret dans

les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction.

3. — Le consentement du Roi est exprimé sur chaque décret par cette formule signée du Roi: Le Roi consent et fera exécuter.

Le refus suspensif est exprimé par celle-ci: Le Roi examinera.

4. — Le Roi est tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret, dans les deux mois de la présentation.

5. — Tout décret auquel le Roi a refusé son consentement, ne peut lui être représenté par la même législature.

6. — Les décrets sanctionnés par le Roi, et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi et portent le nom et l'intitulé de lois.

7. — Seront néanmoins exécutés comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du corps législatif concernant sa constitution en assemblée délibérante;

Sa police intérieure, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée;

La vérification des pouvoirs de ses membres présents;

Les injonctions aux membres absents;

La convocation des assemblées primaires en retard;

L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux;

Les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections.

Ne sont pareillement sujets à la sanction, les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

8. — Les décrets du corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques porteront le nom et l'intitulé de lois. Ils seront promulgués et exécutés sans être sujets à la sanction, si ce n'est pour les dispositions qui établiraient des peines autres que des amendes et contraintes pénales.

Ces décrets ne pourront être rendus qu'après l'observation des formalités prescrites par les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la section II du présent chapitre: et le corps législatif ne pourra y insérer aucunes dispositions étrangères à leur objet.

(7) **CONSTITUCIÓN DE FINLANDIA**

(promulgada e publicada em Helsingfores a 17-7-1919)

**TÍTULO III**

**Legislación**

§ 19 — Después de la aprobación de la Dieta se presentan las leyes al Presidente de la República, el que puede, en caso necesario, consultar con el Tribunal Supremo, el Tribunal Administrativo Supremo, o con ambos.

Las leyes deben ser sancionadas a tenor de lo aprobado por la Dieta.

A falta de la sanción presidencial entran en todo su vigor, si después de nuevas elecciones las adopta la Dieta sin modificaciones por mayoría de votos. Si el presidente no ha sancionado una ley dentro de los tres meses de haberle sido presentada, se considera como rechazada.

§ 20 — El preámbulo de toda ley debe mencionar la conformidad del voto de la Dieta y, en caso contrario, la aplicación del procedimiento descrito para la confección de las leyes constitucionales. Toda ley, necesite o no la sanción presidencial para su entrada en vigor, debe ser firmada por el presidente y por el ministro competente para que se publique por el Consejo de ministros en el Boletín de Leyes de Finlandia.

(Texto em espanhol — "Las Nuevas Constituciones del Mundo" — con un estudio preliminar de B. Minkine — Guetsevitch — Editorial España — 1931, pág. 273.)

(8) RESCRIPT ROYAL N.º 70, DE 1930

Rescrit Royal Établissant le Régime

Constitutionnel de l'Etat Egyptien

CONSTITUTION DU 22 OCTOBRE

1930

TITRE III

De pouvoirs

CHAPITRE I

Dispositions générales

24 — Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des députés.

25 — Aucune loi ne sera promulguée si elle n'a été votée par le Parlement et sanctionnée par le Roi.

26 — Les lois sont exécutoires dans toute l'Égypte en vertu de la promulgation qui en est faite par le Roi, et qui résulte de leur publication au journal officiel.

Elles seront exécutées dans chaque partie de l'Égypte à partir du moment où la promulgation pourra en être connue.

La promulgation sera réputée connue dans toute l'Égypte trente jours après la publication.

Ce délai pourra être abrégé ou prorogé par une disposition formelle des lois.

CHAPITRE II

Du Roi et de ses Ministres

Section I

Du Roi

34 — Le Roi sanctionne et promulgue les lois.

35 — Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai de deux mois pour un nouvel examen.

Le défaut de renvoi dans le dit délai est considéré comme un refus de sanction.

Le projet de loi dont la sanction a été refusée ne peut plus être réexaminé par le Parlement au cours de la même session.

36 — Si, dans une session ultérieure de la même législature, le Parlement vote le même projet de loi à une majorité des deux tiers des membres composant chacune des deux Chambres, il aura force de loi et sera promulgué.

De même, si, après de nouvelles élections, le Parlement vote le même projet de loi, à la majorité absolue des voix, ce projet aura force de loi et sera promulgué.

("Les Constitutions Modernes" — Traductions accompagnées de notices historiques et de notes explicatives par F. R. Daresté e P. Daresté — 4.ª edição revista por Joseph Delpech e Julien Laperrière. V — Empire britannique — Afrique — Asie — Territoires sous mandat A. — Librairie du Recueil Sirey — 1933, pág. 442)

(9) LOI CONSTITUTIONNELLE

Sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875. (\*)

7 — Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprimé dans l'une e l'autre Chambre, aura été déclarée urgente (\*\*). — Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

(\*) Promulguée au Journ. off. du 18 juillet 1875.

(\*\*) Un décret du 6 avril 1876 a réglé la formule de promulgation des lois.

(10) CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Promulguée le 27 octobre 1946

TITRE V

Du Président de la République

Art. 36 — Le Président de la République promulgue les lois dans les dix jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

Dans le délai fixé par la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

A défaut de promulgation par le Président de la République dans les délais fixés par la présente Constitution, il y sera pourvu par le Président de l'Assemblée nationale.

(11) LA CONSTITUCIÓN ALEMANA DE 11 DE AGOSTO 1919

(Traducción de la tercera edición alemana por José Rovira Armengol)



**Art. 73** — (Iniciativa popular y plebiscito.) Una ley acordada por el Reichstag debe someterse a plebiscito antes de su promulgación cuando el Presidente de Reich lo disponga así en el término de un mes.

Una ley cuya promulgación es diferida a petición por lo menos de una tercera parte del Reichstag, debe someterse al plebiscito cuando lo solicite una vigésima parte del cuerpo electoral.

También debe provocarse un plebiscito cuando una décima parte del cuerpo electoral expone su deseo de que sea presentado un proyecto de ley. Este deseo debe ir acompañado de un proyecto de ley articulado. Debe someterse al Reichstag por el Gobierno manifestando este su opinión sobre el mismo. El plebiscito no tiene lugar cuando el proyecto de ley presentado es aprobado sin variación alguna por el Reichstag.

Sobre presupuestos, leyes tributarias y ordenanzas de salarios, sólo el Presidente del Reich puede provocar un plebiscito.

Una ley del Reich deberá regular el procedimiento que deba seguirse para el plebiscito y para la iniciativa popular.

**Art. 74** — (Disentimiento del Consejo del Reich.) El Consejo del Reich puede oponerse a las leyes acordadas por el Reichstag.

El disentimiento será notificado al Reichstag en el término de dos semanas después de haber sido tomado el acuerdo, y, a lo más tardar, dentro de otras dos semanas, pero en este caso alegando los motivos de no haberlo hecho antes.

En caso de que se manifieste el disentimiento, la ley es presentada de nuevo al Reichstag para que vuelva a recaer acuerdo sobre ella. Si en este nuevo debate no se llega a un acuerdo entre el Consejo del Reich y el Reichstag, el Presidente del Reich puede ordenar, dentro del término de tres meses, que se haga un plebiscito sobre el asunto debatido. Si el Presidente no hace uso de este derecho, la ley se tiene por no aprobada. Si el Reichstag se decide, por dos tercios de mayoría, contra el disentimiento del Consejo del Reich, debe el Presidente promulgar la ley con la redacción acordada por el Reichstag, o bien ordenar que sobre ella recaiga un plebiscito.

**Art. 75** — (Revocación de un acuerdo del Reichstag por plebiscito.) Mediante plebiscito puede dejarse sin efecto un acuerdo del Reichstag cuando la mayoría del cuerpo electoral interviene en la votación.

- (12) Eduardo Espinola — op. cit. pág. 373.  
 (13) Alcino Pinto Faício — op. cit. pág. 174.  
 (14) Os quatro primeiros presidentes dos EE.UU.

— Washington, Adams, Jefferson e Hamilton — raramente empregaram o veto, sendo de notar que durante os primeiros 40 anos de República, apenas 9 projetos foram vetados, e o Congresso, em todos eles se conformou com o ato do Presidente.

Andrew Jackson, entretanto, estabeleceu o *record*, vetando quase tantos projetos como todos os seus antecessores juntos.

Johnson, em sua luta com o Congresso, e Grover Cleveland foram outros que recorreram ao veto com frequência, muito embora improficuamente a maior parte das vezes.

(15) CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(5 de febrero de 1917)

SECCIÓN II

De la iniciativa y formación de las Leyes

**Art. 72** — .....

- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen.

Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

- (16) O comentário transcrito foi editado em 1960. Atualmente, compõe-se a Câmara dos Deputados de 409 membros e o Senado Federal, de 66.
- (17) Sampaio Dória, "Comentários à Constituição de 1946" — vol. II, pág. 299 (edição 1960).
- (18) Sampaio Dória — op. cit., loc. cit.
- (19) "Sancionar é dar sanção; sanção é consagração, de sancir, como santo, santificar. Há sanções integrantes, como a sanção da lei, que é a sanção positiva, e a sanção negativa ou penal, a de nulidade, que supõe hostilidade, condenação ou desconstituição" — Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" — tomo II — 3.ª edição, 1960 — pág. 505.
- (20) Pontes de Miranda — op. cit., pág. 510.
- (21) Cláudio Pacheco — "Tratado das Constituições Brasileiras" — vol. I, pág. 249.
- (22) "Revista Forense" — 1959, n.º 182, pág. 81.
- (23) "Revista Forense" — 1960, n.º 190, págs. 107/109.
- (24) "Revista Forense" — 1961, n.º 195, pág. 155.
- (25) "Revista Trimestral de Jurisprudência", 1963, janeiro, vol. 23, pág. 370.
- (26) Antônio Balbino — Pareceres do Consultor-Geral da República — Setembro de 1961 a janeiro de 1963, volume único, 1963, pág. 567.
- (27) "Diário Oficial", 15-7-64, pág. 6.278.
- (28) "Diário Oficial", 17-8-65, pág. 8.238.
- (29) "Diário Oficial", 28-5-65, pág. 5.100.

# SENADO FEDERAL — COMPETÊNCIA

## ART. 64 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

### Inconstitucionalidade da Lei n.º 2.970, de 1956

#### I — HISTÓRICO — Decisão do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal, na sessão de 30 de novembro de 1956, declarou inconstitucional a Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956 — que dá nova redação ao art. 875 do Código de Processo Civil.

Com o objetivo de melhor esclarecer o assunto, transcreveremos alguns tópicos da referida decisão.

A inconstitucionalidade foi argüida pelo Ministro **Ary Franco**, com as seguintes considerações:

“Na sessão de ontem da Primeira Turma, como já é do conhecimento do Egrégio Tribunal, tive oportunidade de, ao iniciar-se a sessão, levantar uma questão de ordem levantada pela sanção da Lei número 2.970, de 24 do corrente, e segundo a qual o art. 875 do Código de Processo Civil passou a ter nova redação.

Salientei naquela oportunidade que, pelo menos, a redação dada ao art. 875 pela nova lei envolve, quanto mais não seja, um problema regimental, que deve ser apreciado por este Tribunal.

Como é do conhecimento dos eminentes colegas, o art. 875, pela Lei n.º 2.970, passou a ter uma redação que enseja aos litigantes, recorrente e recorrido, o uso da palavra por ocasião do julgamento e depois de proferido o voto pelo relator, e termina mesmo salientando que depois do debate o relator voltará a ter a

palavra para que, expressamente — é a expressão da lei — confirme ou reconsidere o seu voto.

Alarmado — se me permitem a expressão — por este preceito legal, foi que levantei a questão, pelo menos de ordem regimental, para que o Tribunal Pleno pudesse apreciar a lei em toda a sua extensão, não só do ponto de vista do regimento como da sua constitucionalidade ou da conveniência de sua praticabilidade; em suma, qualquer que seja o aspecto que o Tribunal queira apreciar.”

Votando a questão de ordem, o Ministro **Edgar Costa** afirmou:

“A Lei n.º 2.970 realmente subverte a ordem que, tradicionalmente, por todos os Tribunais, tem sido observada no exame dos feitos submetidos ao seu julgamento.

Essa ordem diz respeito mais à economia interna dos trabalhos do que, propriamente, à forma processual do julgamento. Matéria, por isso mesmo, essencialmente regimental, não importava que sobre ela dispusesse, como o fez, o Código de Processo, editando a regra do art. 875, já adotada em todos os regimentos internos dos tribunais e que continuou a sê-lo, não por força dele.

Baralhando, porém, com manifesto prejuízo para a boa ordem dos trabalhos, as fases do julgamento — a da discussão da causa pelas partes, com a da discussão-votação pelos juizes —, contraria a Lei n.º 2.970, frontalmente,

não apenas aquela tradição dos julgamentos coletivos, mas a própria autonomia interna dos Tribunais, no que diz respeito à sua competência privativa para estabelecer as normas a seguir na marcha dos seus trabalhos, através os seus regimentos, cuja elaboração, por preceito constitucional (art. 97, n.º II), lhes cabe, livres da interferência de outros poderes.

Já o disse, e como sempre com muito acerto, o eminente Costa Manso, que "as leis de processo não devem ocupar-se dos atos da economia interna dos Tribunais, análogos aos que as Câmaras do Parlamento regulam nos seus respectivos regimentos" ("O Processo na 2.ª Instância" I-19).

Ora — como afirmei —, as normas a observar nas sessões, relativas à apresentação, discussão e votação dos feitos submetidos a julgamento, não são normas processuais propriamente, mas disposições que visam a uma melhor ordem e regularidade dos trabalhos, matéria, assim, de natureza regimental.

Se é da competência privativa dos Tribunais a elaboração dos seus regimentos internos, por força do citado art. 97, n.º II, da Constituição Federal, a Lei n.º 2.970, de 24 do corrente, dispondo, como dispõe, sobre matéria intrinsecamente regimental, contraria aquêle preceito constitucional, pelo que nego execução."

O Ministro Nelson Hungria assim se referiu à Lei n.º 2.970:

"Tenho para mim que é manifesta, pelo menos parcialmente, a inconstitucionalidade da Lei n.º 2.970. Quando a Constituição Federal, de modo expresso, atribuiu privativamente aos Tribunais colegiados a elaboração dos respectivos Regimentos, não quis, apenas, entregar a eles, de modo exclusivo, a disciplina de sua economia interna, senão, também, e principalmente, resguardar o seu decôro, a sua austeridade, a sua dignidade, segundo critérios de que só eles seriam os árbitros.

Se abstraíssemos este ponto de vista interpretativo, para permitir a incursão de poder estranho na fixação de tais critérios, poderia acontecer, como demonstra a lei publicada no "Diário Oficial" do dia 28, que os Tribunais colegiados ficassem sujeitos ao vexame, à irreverência, ao desrespeito. A tão infeliz lei recente, que tanto confia nos advogados,

não confia em nada nos juizes, sejam relatores, sejam vogais. Dir-se-ia que estivesse ocorrendo o seguinte: Os juizes relatores habitualmente erram, não em questões de fato, mas em questões de direito, e assim faz-se preciso que, depois do seu pronunciamento *sub specie juris*, venham os advogados corrigir os pretendidos equívocos, enganos, inépcia ou biso-nhice do voto proferido.

Imagine-se, Sr. Presidente, doravante, o juiz-relator, após o seu pronunciamento, ficar exposto, *facie ad faciem*, às críticas ditadas pelo unilateralismo dos advogados e ser arrastado a polémicas repassadas de azedume...

Foi, naturalmente, um desses advogados teimosos, obstinados, que não arredam jamais de seus agudíssimos ângulos de visão, supondo-se monopolizadores, detentores exclusivos da verdade, que soprou nos ouvidos de Licurgo a fórmula da Lei n.º 2.970. Os juizes-relatores estariam sujeitos a todos os atropelos da oratória de tais advogados. Se há advogados serenos e corteses, outros há que andam sempre com quatro pedras na mão, não se abstendo de linguagem contundente ou desrespeitosamente irônica para com os juizes, esquecidos de que estes são os agentes do Poder Público que mais necessitam do acatamento e crédito de confiança dos que pleiteiam por seus interesses.

Se essa lei fôsse constitucional, teríamos de admitir que a Constituição deixou os juizes ao desamparo das impertinências de caudiscos apaixonados, ficando obrigados a réplicas, como se fôsem membros do Ministério Público, e não tivessem estudado e decidido a causa com imparcialidade e meditadamente através de vigílias e horas a fio.

É verdade, Sr. Presidente, que o Código de Processo Civil, no seu art. 875, culda da matéria sobre que versou a Lei número 2.970; mas também é verdade que tal artigo é um espinho na pele, uma incursão em seara alheia."

Já o Ministro Orozimbo Nonato argumentou:

"Foi sancionada recentemente a Lei número 2.970, que altera *ex radice* a ordem do julgamento nos Tribunais, possibilitando à defesa — e ao fito de ampliá-la — refutar o voto do relator, para que então este ceda à opinião do pleiteante, em obséquio às razões apresentadas ou insista no voto pronunciado.

E o Tribunal, assim, amplamente informado, noticioso da questão com essa largueza, venha a deliberar à última.

A lei suscitou, como observou o eminente Ministro Ary Franco, repercussão ampla e o seu efeito nos Regimentos dos Tribunais é direto e imediato. E foi por esse aspecto que o eminente Ministro Ary Franco apresentou a questão, sem cujo deslinde se suscitaram graves dificuldades.

Trata-se de tema ligado ao próprio desenvolvimento do trabalho comum dos Tribunais. Estes, falando pela via ordinária, não procedem *ex officio* senão convocados pelos litigantes.

O caso, porém, não é de conflito de interesses entre partes, de dissídio entre pleiteantes, mas da alteração imediata e profunda do Regimento, em face de lei nova.

Há, pois, que examinar a repercussão da lei no Regimento, para modificá-lo ou deixá-lo intangido, se se tratar de lei inconstitucional. É o Regimento que se modifica ou se mantém e assim considerada a hipótese é que o Tribunal vai decidir.

Todos os dias ouço aos eminentes colegas e mestres que não compete ao juiz repudiar a lei, por não estar de acôrdo com o seu conteúdo. Por maior que seja a nossa hostilidade pessoal à lei, temos de nos curvar à sua imponência, ao seu império, à sua majestade. Neste particular, o juiz não julga a lei: "non iudicare de legibus." Só é permitido a nós, juizes, como juristas, em votos, procurar dar razões que valham, às vezes, como advertência a uma possível reforma da lei.

O Juiz, pessoalmente, manifesta seus votos com a independência, a sobrançeria e altivez que a nossa classe tem, mercê de Deus, guardado e dá a sua opinião sobre a lei como jurista.

Mas, decide de acôrdo com a lei.

A manifestação dos Tribunais é, muitas vezes, precursora de reformas legislativas. Mas, enquanto essas reformas não vêm, força é se acurvem os juizes ao mandamento legislativo.

Mas, as leis a que guardamos obediência, a que acatamos respeito, apesar de todos os pesares, são as leis constitucionais. O Supremo Tribunal Federal tem, por vocação histórica e constitucional, o dever de fulminar as leis inconstitucionais. E se a lei tem aspecto inconstitucional, não pode ser aceita nem para efeito regimental.

Na hipótese, dados os efeitos que a lei decretada vai ter no Regimento, o Supremo Tribunal Federal, com a serenidade de sempre, dirá se ela pode ser aceita em todos os seus reflexos."

O Ministro Ribeiro da Costa disse:

"Sr. Presidente, se a Lei n.º 2.970 tivesse o alto objetivo de construir para o aparelhamento da Justiça um elemento eficaz em seus trabalhos, eu estaria, hoje, nesta Casa, dando meus aplausos a essa iniciativa.

Ela, porém, foi, Sr. Presidente, sumamente infeliz, porque, ao invés de concorrer, como disse, para construir algo de melhor, ao contrário, vai justamente desagregar a ordem dos Tribunais Judiciários do Brasil, vai contribuir para que os julgamentos dos Tribunais percam a elevada serenidade indispensável ao raciocínio e à conclusão dos juizes, porque admitirá, fatalmente, não o debate entre as partes, mas, sim, Sr. Presidente, essa coisa estranha e inominável — o debate entre as partes e o julgador, como se fôsse possível exigir do julgador que ele saia da arena restrita do seu pensamento e do seu julgamento para se travar em discussão com os interesses das partes, para aurir uma polêmica, que, em alguns casos, pode, evidentemente, chegar a um remate alto, nobre e elevado, mas, que, na maioria deles, leva sempre, àqueles que se travam de polêmica, pelos menos ao azedume, à malquerença, quando não chega, Sr. Presidente, a vias de fato.

Será possível haja o legislador brasileiro se inspirado no sentido de projetar os membros do Poder Judiciário a vias de fato contra os nobres advogados que pleiteiam o interesse das partes?

Não posso compreender, Sr. Presidente, maior extravagância.

Ouvi e respeito a opinião autorizada de nobres colegas que entendem não ser inconstitucional a lei, como também a objeção de que, em abstrato, o Supremo Tribunal Federal não pode interferir, desde já, na matéria.

Peço, então, vênia, para mostrar que a lei é inconstitucional e que o Supremo Tribunal Federal é competente para, imediatamente, discutir a matéria surgida, em face da Lei n.º 2.970, uma vez que esta contém preceito que interfere com a elaboração do Regimento Interno desta Casa; e mais: posta em vigor a lei, este Tribunal, incontinenti, terá de aplicá-la.

Entendo, assim, Sr. Presidente, que a questão é de ordem constitucional, que a matéria deve ser, desde já, discutida e decidida pelo Supremo Tribunal Federal, porque interfere com a elaboração do seu Regimento Interno.

Ora, a par das regras estatuídas pelo Código de Processo Civil, integram a marcha dos julgamentos, os princípios instituídos nos Regimentos dos Tribunais. São os Regimentos Internos dos Tribunais a sua lei, a lei reguladora dos seus próprios trabalhos e há de ser pela sua preceituação que esses trabalhos terão de ser realizados e levados a termo. O Código de Processo tem por objetivo uma boa administração da Justiça.

Ora, se esse é o escopo da lei processual, o veículo da boa administração da Justiça, não se compreenderia uma lei que ao invés de atender a esse objetivo, perturba precisamente a boa administração da Justiça."

Opinaram, ainda, no mesmo sentido os Ministros Cândido Mota Filho, Rocha Lagoa, Lafayette de Andrada e Barros Barreto.

**Ministro Cândido Mota Filho:**

"Em seu estudo sobre a Suprema Corte, Hughes diz que a Lei da Administração da Justiça Federal foi um acontecimento transcendental nos Estados Unidos, dando cobertura à autonomia do poder de julgar.

Bem sei das melhores intenções da lei em aprêço e que ela amadureceu graças à autoridade daqueles que a pleitearam no interesse da Justiça. Receio, entretanto, **data venia**, que assim não seja. E chego mesmo a pensar que ela possa ferir o poder de julgar, não só tirando-o de sua alta e indispensável serenidade, como também provocando um conflito de poderes tão inoportuno ao equilíbrio do regime.

Penso que o Código de Processo podia estabelecer, como estabeleceu, que, na sessão de julgamento, dê o Presidente do Tribunal a palavra sucessivamente ao recorrente e ao recorrido, antes do julgamento. Porém não vejo como possa dá-la, após iniciado o mesmo, que assim fica inteiramente desfigurado.

Uma vez encerrada a parte referente ao esclarecimento do feito, reconhecido ao recorrente e ao recorrido o direito de falar nesse período, o mais se torna questão de Regimento Interno, questão eminentemente judiciária, ligada in-

timamente à competência e à forma de decidir. Por isso, Sr. Presidente, o parágrafo único do art. 779 estabelece que o julgamento, uma vez iniciado, ultimar-se-á e não será interrompido pela hora regimental do expediente.

Tal é o cuidado da lei em resguardar a soberania da decisão, tal a sua compreensão das conseqüências de um julgamento iniciado, que este prosseguirá sem interrupções.

Agora, porém, pela Lei n.º 2.970 uma subversão de tudo isso se opera, violando não só uma consagrada função de julgar, interrompendo-se o julgamento, como desprezando prerrogativas do Poder Judiciário. Com ela fica o Relator em situação diferente. O seu voto transforma-se de voto em mero parecer, subordinado à discussão com as partes interessadas. E assim uma opinião polêmica, na hora de decidir.

Assim, por melhor que seja o intento da lei, ela é capaz de provocar mais obstáculos para a rapidez da justiça, sem proveito algum para as partes. E é manifestamente inconstitucional, por ofender em cheio as prerrogativas do Poder Judiciário, pois, de conformidade com o art. 97, n.º II, compete aos Tribunais elaborar seus regimentos internos.

A lei podia, como disse, dizer que as partes tenham o direito de falar, mas devia respeitar o que o Código de Processo respeitou, ao estabelecer, de acórdão com o art. 64 do Regimento Interno, que a palavra ao recorrente e ao recorrido é dada, antes da decisão. Aliás, pelo art. 67, concluído o debate oral, o presidente tomará votos do relator e do revisor, e, em seguida, aos demais. Se o Regimento é inerente ao Poder Judiciário, se sobre a parte regulamentar só ele pode resolver, se dispor sobre a oportunidade de falar é matéria nitidamente regimental, não podia, parece-me, a Lei número 2.970 modificar o art. 875 do Código de Processo Civil, como modificou.

Sr. Presidente, em "O Federalista", Hamilton, apreciando a competência do Judiciário, disse que o mesmo não tem a menor influência sobre a espada e sobre a bolsa; não dirige, em absoluto, a força e a riqueza da sociedade. Não pode tomar resolução ativa. Não tem força e vontade. Mas julga, tem o direito de formular juízo. A sua independência e suas prerrogativas disso decorrem. E é esse que se deve conservar em toda a plenitude.

Sou pela inconstitucionalidade, em parte, da Lei n.º 2.970.”

**Ministro Rocha Lagoa:**

“Entendo que é manifestamente inconstitucional o diploma legal em aprêço e não faço as restrições que já foram feitas.

Por mais de uma vez já tenho manifestado este ponto de vista. Entendo que todo o art. 875 do Código de Processo Civil — e neste sentido já votei, neste Tribunal — é inconstitucional, porque não se pode fazer a distinção de que é possível o legislador regular o processo do recurso até um ponto e, daí por diante, não poder mais regular. A regra contida nesse art. 875, entretanto, foi acolhida em nosso Regimento Interno, tornando-se assim válida.

A mim me parece que, depois que o recurso chega a esta Casa, o dispor sobre a marcha processual é da competência exclusiva do Regimento. Ao Regimento é que cabe traçar-lhe o roteiro.”

**Ministro Lafayette de Andrada:**

“A matéria que a Lei n.º 2.970 regulou é da competência privativa dos Tribunais, porque ligada à sua economia interna.

A Constituição Federal (art. 97, n.º II), dá aos Tribunais autonomia para estabelecer o processo a ser obedecido nos julgamentos dos feitos que a eles chegam. Assim como as duas Casas do Parlamento podem dispor, independentemente uma da outra, sobre o andamento e deliberação dos projetos que apreciam e que convertem nas leis, a Carta Magna reservou aos Tribunais igual direito: dispor sobre a marcha das causas submetidas a suas decisões.

Acentuou bem o Ministro Edgard Costa que as normas a observar-se nas sessões dos Tribunais, relativas à apresentação, discussão e votação dos feitos “não são normas processuais propriamente, mas disposições que visam a uma melhor ordem e regularidade dos trabalhos, matéria assim de natureza regimental.”

Voto, pois, para que se mantenha o Regimento em todos os seus atuais termos, inatingíveis por leis que disciplinem matéria da competência privativa deste Tribunal.”

**Ministro Barros Barreto:**

“Sr. Presidente, não quero colocar mais lenha na fogueira, mas proporia que ao telegrama de advogados de São Paulo, o qual V. Ex.ª teve a bondade de ler ao

Tribunal, se respondesse com a remessa de cópia integral do voto impecável do eminente Nelson Hungria.

No concernente à Lei n.º 2.970, de 24 do mês corrente, entendo que a mesma fere, frontalmente, imperativo constitucional, relativo à prerrogativa do Tribunal, atribuindo-lhes a elaboração dos seus Regimentos Internos e, portanto, a ordem dos julgamentos (art. 97, II). Dita lei é, além do mais, subversiva.

Voto pela sua manifesta inconstitucionalidade *in totum*.”

Divergiram dos seus colegas, cujos votos acima transcrevemos, os Ministros Luiz Gallotti e Hahnemann Guimarães.

**Ministro Luiz Gallotti:**

“Sr. Presidente, quanto ao conhecimento da questão, estou de pleno acôrdo com V. Ex.ª: entrando a lei em vigor, o próprio funcionamento do Tribunal estava a exigir este pronunciamento, tanto que a Primeira Turma se viu forçada a não efetuar julgamentos na expectativa da manifestação do Tribunal Pleno.

Quanto ao mérito, Sr. Presidente, entendo que o único aspecto que nos cabe apreciar é o da constitucionalidade da lei, pois, só no caso de ser ela inconstitucional, nos seria lícito recusar-lhe aplicação.

O eminente Ministro Rocha Lagoa, ao proferir seu voto, lembrou uma discussão que tivemos aqui e em que eu me manifestei em discordância com S. Ex.ª

**Data venia**, e sem embargo dos brilhantes votos proferidos, entendo e sempre entendi que matéria regulamentar ou matéria regimental é aquela que a lei deixa em aberto para ser preenchida nos regulamentos ou nos regimentos. É o mesmo que ocorre do plano constitucional para o plano da lei ordinária. É muito comum as Constituições incluírem dispositivos de Direito Civil e até Direito Processual e, então, essa matéria passa a ser constitucional e a lei ordinária não pode dispor em contrário ao que a lei constitucional determinou.

É a hierarquia das leis, tantas vezes lembrada na lição de Rui Barbosa: Constituição, Lei Federal e Regimentos.

Assim, Sr. Presidente, **data venia**, e guardando coerência com pronunciamentos anteriores, não posso concordar com os votos até agora proferidos pelos eminentes colegas.

Haveria, ainda, um aspecto a ser examinado e que seria este: de que a lei em aprêço trazendo uma alteração tão profunda no sistema processual, ampliando desmesuradamente a defesa, só o tenha feito relativamente ao processo civil sem extensão ao processo criminal. Teria sido violado o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei, com assegurar-se uma defesa processual mais ampla em relação ao patrimônio de que no tocante à liberdade?

Mas ainda aí, Sr. Presidente, de um lado, a inconstitucionalidade não seria fora de toda dúvida razoável, de modo a poder ser decretada pelo Judiciário, e, além disso, restaria a dúvida de saber se a solução estaria em fulminar a lei, por considerarmos inconstitucional aquela restrição, ou em estender ao processo penal a norma estatuída para o civil.

Por estas razões, sucintamente expostas e pedindo vênias aos eminentes colegas, voto pela constitucionalidade da lei."

#### Ministro Hahnemann Guimarães:

"Sr. Presidente, foi muito oportuna a controvérsia suscitada por V. Ex.<sup>a</sup> a respeito da constitucionalidade da Lei número 2.970, de 24 deste mês, porque diz ela respeito à matéria de que cuida o nosso Regimento Interno, no art. 64, onde se faz clara remissão ao dispositivo do art. 875 do Código de Processo Civil.

Realmente a Lei n.º 2.970, altera radicalmente a disposição referida do artigo 875 do Código de Processo Civil, desprezando uma longa tradição, admitindo que falem os advogados nos agravos e que falem depois de ter dado o relator o seu voto.

Mas, Sr. Presidente, por mais radicais que sejam as transformações trazidas pela Lei n.º 2.970, ao Código de Processo Civil, parece-me que não é ela inconstitucional e neste ponto acompanho o eminente Ministro Luiz Gallotti.

A matéria não é regimental. Não se trata de um caso em que se possa ver ofensa da disposição constante do art. 97, II, da Constituição. A matéria é processual, porque a ela se refere expressamente o Código de Processo Civil, no seu art. 875.

Acho que a lei, como dizia, ontem, o Ministro Ary Franco, na sessão da Turma, é subversiva, estabelece um verdadeiro recurso de plano: o relator dará o seu voto e o advogado recorrerá na mesma assentada desta decisão para o Tribunal e para o juiz que proferiu voto. É uma inovação subversiva radical, mas não pos-

so, por isso, considerar inconstitucional a lei.

Assim, acompanho o voto do Sr. Ministro Luiz Gallotti."

Em virtude dessa decisão o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em sessão de 4 de dezembro de 1956, tomou a seguinte deliberação:

"1) manifestar-se pela perfeita constitucionalidade, juridicidade e conveniência da Lei n. 2.970, que alterou o art. 875, caput, do Código de Processo Civil;

2) manifestar, para orientação dos Conselhos Seccionais e de todos os causídicos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, que é lícito ao advogado requerer, perante qualquer Tribunal, a aplicação da Lei n.º 2.970, em cada caso concreto, e usar dos recursos cabíveis se esta fôr denegada, até que o Egrégio Supremo Tribunal Federal profira decisão válida e definitiva sobre a constitucionalidade da lei referida;

3) representar ao Senado Federal contra a suspensão da execução da aludida lei, por não se ter verificado, por enquanto, o pressuposto para a aplicação do art. 64, da Constituição;

4) oficiar aos Presidentes dos Conselhos Seccionais solicitando informações sobre se está sendo aplicada pelos Tribunais de Justiça dos Estados a Lei n.º 2.970, e comunicando que a questão está a depender de pronunciamento do Senado Federal, na forma do art. 64 da Constituição, tendo o Conselho Federal deliberado pleitear perante o Senado a não-suspensão da execução da lei;

5) promover a reforma do Regimento do Conselho Federal a fim de nele introduzir a modificação instituída pela Lei n.º 2.970, de modo que as partes ou seus patronos passem a sustentar oralmente suas razões após o voto do Relator;

6) declarar, para os devidos fins, que o advogado Carlos Castilho Cabral, ao apresentar e defender, como Deputado, o Projeto 44, transformado na Lei número 2.970, prestou serviço relevante ao aperfeiçoamento das instituições jurídicas, à boa distribuição da Justiça e à classe dos Advogados;

7) aguardar-se para dizer sobre os termos de justificação dos votos proferidos no Supremo Tribunal Federal, após sua publicação oficial, que é prometida para breve pelo "Diário da Justiça" de 1.º do corrente, que publicou a Ata da 65.ª sessão do referido Supremo Tribunal Federal."

## II — NO SENADO FEDERAL

Ao receber a representação, a Comissão de Justiça do Senado Federal, através do seu Relator, Senador Cunha Mello, solicitou ao Sr. Procurador-Geral a remessa de “cópia autêntica da decisão contra a qual se representou, bem assim das notas taquigráficas contendo os debates e votos dos Senhores Ministros do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto” e também “detalhadas comunicações dos julgados daquela Egrégia Corte sobre inconstitucionalidade de leis, a partir da vigência da Constituição de 1946”.

No seu parecer o Senador Cunha Mello comenta, inicialmente, as informações recebidas:

“Fomos, na primeira parte, pronta e satisfatoriamente atendidos.

Quanto à segunda, certamente, por não existir, na Secretaria do Supremo Tribunal, um serviço de registro de suas decisões, nem mesmo daquelas que julgam inconstitucionais certas leis estaduais e federais, o nosso pedido não pôde ser considerado, com os detalhes que desejávamos.

Enviou-nos o operoso e digno Procurador-Geral uma relação das causas — representações, agravos, mandados de segurança, recursos extraordinários — em que houve julgamento de inconstitucionalidade de leis, sem ao menos assinalar se estaduais ou federais, indicando apenas os números dos diversos recursos.

Refere-se essa relação, ao período de 1950 a 1956. Nesse período, 95 vezes foram julgadas leis inconstitucionais.

Havíamos solicitado informações sobre tais julgamentos, no período de 18 de setembro de 1946 para cá, isto é, na vigência da atual Constituição Federal.”

Salienta, ainda, o Senador Cunha Mello:

“Considerando-se que ao Senado não chegou, por qualquer forma, o conhecimento de quase totalidade dessas decisões, que ficaram no silêncio dos autos e nas publicações, tão retardadas e pouco lidas do “Diário da Justiça”, praticamente, o art. 64 da Constituição Federal, pela pouca aplicação, quase se torna letra morta.

Pode mais parecer que o próprio Supremo Tribunal, proferindo julgamentos tão numerosos e de tanta relevância, tais quais sejam os de considerar leis inconstitucionais, não tem, como, *data venia*, deveria ter, interesse na autoridade de suas decisões, pugnando pela suspensão dessas mesmas leis.

Evidentemente, essa situação não deve prevalecer.

Supremo Tribunal, Procurador-Geral da República, Senado ou interessados nas decisões proferidas, ficam, assim, responsáveis, ao menos por omissão, pela permanência no corpo das leis do País, de leis que, *inconstitucionais, devem ser dèle retiradas*.

Se o Supremo Tribunal Federal julga uma lei inconstitucional, dessa sua decisão deve o Senado ter conhecimento, para que possa exercer a incumbência que lhe outorga o artigo 64 da Constituição.

No seu Regimento, deve a nossa mais alta Corte Judiciária cogitar do assunto, em proveito mesmo da autoridade dos seus julgamentos.

Deixando de parte essas considerações, sugeridas pelas informações que nos foram prestadas, passemos a outras teses que o exame da espécie reclama.

Face ao que nos foi informado, do acórdão proferido e das notas taquigráficas em que êle se baseou, depreende-se ter sido a Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956, julgada inconstitucional

“por envolver matéria regimental de competência dos tribunais judiciários, concernente à ordem interna dos seus trabalhos, e não à forma processual dos julgamentos”.

Trata-se, pois, de acôrdo com a “*ratio decidendi*” adotada, *duma inconstitucionalidade decorrente de falta de competência do poder legiferante*.

Não temos um Poder Legislativo, como o da Inglaterra, de autoridade ilimitada. Intangível e absoluta, entre nós, é a supremacia da Constituição, Lei das leis, da qual decorrem os poderes de todos os órgãos do regime.

Uma Constituição, como bem disse Rui Barbosa, é como que o cimo mais alto de uma serra no conjunto de uma cordilheira.

“Onde se estabelece uma Constituição, com delimitação da autoridade para cada um dos poderes do Estado, claro é que êstes não podem ultrapassar essa autoridade sem incorrer em incompetência, o que em direito equivale a cair em nulidade.

*Nullus major defectus quam defectus potestatis*.

A invalidade dos poderes políticos fora do círculo dos textos constitucionais é o dogma cardeal do constitucionalismo



americano." (Rui Barbosa, Atos Inconstitucionais — fls. 42 e 43.)

Entre nós, o direito de examinar a constitucionalidade das leis, conferido ao Poder Judiciário, é a chave do próprio regime, o seu princípio supremo.

O contróle judicial das leis, no nosso país, de acôrdo com a doutrina americana, pode se afirmar que está estabelecido desde 22 de junho de 1890 (Constituição Provisória), Decreto n.º 848, de 11 de outubro do mesmo ano e, afinal, na Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Na reforma constitucional de 1926, nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, o sistema se firmou.

De sorte que, no nosso sistema constitucional, cabe ao Supremo Tribunal Federal ser o árbitro final, o intérprete da constitucionalidade das leis ou atos do Poder Público.

E, no caso em foco, decidindo julgar inconstitucional a Lei n.º 2.970, defendeu a nossa Córte Suprema a sua competência constitucional para legislar sobre a matéria, que teve como regimental e não processual."

#### A) O ART. 64 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Após transcrever tópicos da decisão do Supremo Tribunal Federal, escreve o Sr. Cunha Mello:

"Resolveu aquela alta Córte que, disciplinando-se a ordem dos julgamentos nos Tribunais, atribuindo-se aos advogados a faculdade de falar, depois do voto dos relatores, se invadiu a sua competência privativa, inscrita no art. 97, item II, da Constituição Federal.

Não obstante a pouca aplicação que tem tido o art. 64 da Constituição Federal, decorrente da falta de comunicação do Supremo Tribunal ao Senado, sobre decisões suas julgando leis inconstitucionais, o citado dispositivo tem sido objeto de agitada controvérsia.

Nesta Casa do Congresso Nacional, vários dos seus membros, desde 1936, se têm manifestado sobre o assunto, notadamente, os Senadores Thomaz Lôbo, em 1936 (Parecer na Comissão de Coordenação de Podêres), e Ferreira de Souza, em 1953.

Nesta Comissão, já tivemos ensejo de emitir um Parecer n.º 215, sobre o Projeto de Lei n.º 29, do Senado.

Sem maior estudo do assunto, nos enfileiramos à opinião daqueles dois colegas.

Agora, porém, com mais estudo e meditação, já não estamos pela conclusão por eles adotada.

No art. 64 da Constituição Federal não se deu ao Senado uma faculdade, mas a atribuição de complementar as decisões sobre inconstitucionalidade de leis proferidas pelo Supremo Tribunal, no exercício de competência privativa, de supremo intérprete da Constituição.

Nem se diga que, assim interpretado aquêle artigo, o Senado, como órgão de um outro Poder, perde na sua autonomia, fica reduzido a mero executor de decisões do Poder Judiciário.

O princípio da independência e harmonia dos três Podêres do regime se exerce, se pratica, nos termos postos na Constituição.

Se ao Poder Judiciário, pelo seu mais alto órgão — Supremo Tribunal Federal —, foi conferida, em tais termos, a competência de supremo intérprete da Constituição, árbitro final da constitucionalidade das leis, ao Legislativo, no caso o Senado, de acôrdo com a Constituição, ficou reservada a incumbência de executar a decisão por aquêle proferida, em espécie, suspendendo a lei julgada inconstitucional in casu retirando-a do corpo da legislação do País; de proclamar a inconstitucionalidade erga omnes.

Com essa interpretação do art. 64 da Constituição, não se diminui o Senado, nem se dá supremacia ao Poder Judiciário, ao Supremo Tribunal.

Reconhece-se a um e a outro o que o texto constitucional lhes atribuiu.

Os que sustentam ter o Senado, no art. 64 da Constituição, uma faculdade e não uma obrigação, pensam que, não suspendendo êle a lei julgada inconstitucional, a autoridade da respectiva decisão não é afetada por qualquer forma. Eis que a res judicata pro veritate habetur prevalece entre as partes em que ela foi agitada e proferida. Prevalece in casu

Para chegar-se a essa conclusão, ter-se-á como inútil aquêle dispositivo constitucional.

Ele não seria necessário.

A nosso ver, atribuindo-se ao Senado, não como simples faculdade, mas, como dever, a incumbência de suspender a lei inconstitucional, assim declarada pelo Supremo Tribunal, no exercício de competência sua, na Constituição expressamente estabelecida, teve-se objetivo mais alto. Esse objetivo, a decisão proferida não podia realizar.

Objetivou-se defender a normalidade jurídica do País, evitando-se que uma lei viciada por tão grave jaça, uma lei inexistente por ser contrária à Lei Maior, continue em curso, a provocar sobre sua aplicação novas controvérsias, outras demandas.

Novas controvérsias e demandas perante outros juízes e tribunais de toda a Federação.

Não se reduziu o Senado à "categoria de registro de títulos e documentos judiciais".

Não se rebaixa um Poder quando se lhe impõe cumprir os atos dum outro, praticados no exercício de sua competência constitucional.

Muito bem diz o Sr. Temístocles Calvãnti:

"A intervenção do Senado visa, antes de tudo, a expurgar do corpo de leis e decretos aquêles preceitos que não podem ser aplicados por terem sido fulminados pelo Supremo Tribunal Federal.

Com a medida impede-se nova manifestação judicial e evita-se decisão contraditória do mesmo tribunal na interpretação do mesmo preceito, o que tem ocorrido com relativa freqüência, muitas vezes acertadamente, corrigindo-se erro na interpretação primitiva."

O Sr. Seabra Fagundes, ex-magistrado e grande jurista, a propósito da própria Lei n.º 2.970, escreveu um parecer de notável lucidez, do qual, *data venia*, ocorrenos citar e transcrever êstes trechos:

"Pretender que o Senado recuse suspender a execução da lei, caso o Supremo lhe faça, para tanto, a necessária comunicação, atribuindo, a essa atitude, a força de convalidar o texto declarado inconstitucional, ou, pelo menos, de desprestigiar o pronunciamento de inconstitucionalidade, se nos afigura absolutamente indefensável. Juridicamente e politicamente. Juridicamente porque no sistema da nossa Constituição, o Supremo é o árbitro final da constitucionalidade das leis, não cabendo ao Senado, nem de longe, reverter os seus critérios. Se o admitíssemos estaríamos tornando ao malsinado e infelicíssimo sistema do artigo 96, da Carta de 1937, segundo o qual o contencioso de constitucionalidade das leis tinha a sua palavra final, não no juízo jurídico dos tribunais, porém no critério político do Parlamento. Quando o art. 64 da Constituição vigente incum-

be ao Senado suspender a execução da lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal, tem uma finalidade estritamente política e de alcance limitado.

Não visa a um reexame, pela Câmara Alta, das razões jurídicas do Pretório Supremo. O seu objetivo é permitir a complementação política do julgado, pela sua extensão a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, porquanto só alcançando as decisões judiciais as partes em cada feito, apesar de declarada inconstitucional uma lei, cada um dos demais indivíduos atentado por ela terá, não obstante isso, de suportar os ônus de uma demanda para fugir à sua incidência.

Pacífica a inconstitucionalidade, por assentada pelo Supremo Tribunal, o Senado, suspendendo a execução da lei, cobre com a proteção do julgado quantos, no País, apesar da declaração de inconstitucionalidade, ainda teriam de ajuizar ações para se libertar dos efeitos do ato legislativo. As autoridades executivas não seriam obrigadas a conhecer e acatar a decisão do Supremo para um caso individual. Mas se a lei é suspensa, têm elas o dever de não a aplicar. A suspensão reveste um sentido genérico, que não tem o julgado.

Equivale a uma revogação, e os agentes executivos são tão obrigados a conhecê-la, como o são a conhecer o direito positivo vigente no País. O que pode o Senado, no exercício dessa atribuição política, é retardar a suspensão do ato inconstitucional, atendendo a certas conveniências, nunca, no entanto, como se tem insinuado, por considerar o julgado errôneo juridicamente, ou mal inspirado. Menos ainda por tê-lo como atentatório à missão legiferante do Congresso, pois quando o Supremo Tribunal diz que o Poder Legislativo exorbitou está exercendo função que lhe foi confiada pela Lei Suprema (art. 101, n.º III, letras b, c e d, e art. 200), e dêsse exercício não podem resultar melindres. Também o Presidente da República quando veta uma lei não fere o Congresso, ainda que declare fazê-lo por contrário o texto ao interesse nacional (Constituição, art. 70, § 1.º), nem o Poder Executivo se pode sentir atingido quando as Câmaras legislativas recusam converter em lei um projeto por êle a elas enviado (Constituição art. 67). Essas contradições são naturais na dinâmica do regime, cujo êxito,

aliás, repousa, em parte, na sua possibilidade. Mas o Senado, tendo diante de si uma comunicação de pronunciamiento de inconstitucionalidade, pode considerar que, estando em elaboração legislativa lei destinada a reger a matéria objeto do ato declarado inconstitucional, em termos que fogem aos havidos por conflitantes com a Carta Magna, e de aguardar a promulgação do novo texto. Fá-lo-á sob a consideração política de que não convém proclamar, sem restrições, a inexistência de legislação sobre aquela matéria, quando na iminência de corrigir-se a falha. Com isso evitará a repercussão psicológica de um hiato em determinado setor do direito positivo (tributário, penal etc.). Terá em conta que, embora inconstitucional a lei, muitos preferirão sujeitar-se a ela, ao invés de suportar os trabalhos e encargos próprios das demandas judiciais. Manter uma situação dessas por longo tempo será menos defensável, mas fazê-lo em virtude de circunstâncias especiais e brevemente superáveis é razoável. Pode também o Senado, diante de uma decisão tomada por pequena maioria de votos e na iminência de aposentadoria compulsória de alguns ministros, aguardar que a tese do aresto se repita num próximo julgado."

Estamos de inteiro acôrdo com a opinião expendida nesse parecer, fazendo-lhe apenas uma pequena restrição.

Entendemos que, para o exercício da competência que lhe dá o art. 64 da Constituição, o Senado não fica subordinado à comunicação do Supremo Tribunal sobre a decisão proferida.

Pode êle exercer sua missão no assunto, por iniciativa de qualquer dos seus membros, por comunicação do Procurador-Geral da República, até por meio de representação de quem quer que seja, interessado ou não na decisão proferida. (Art. 141, § 37.)

Subordinar o exercício da atribuição conferida ao Senado, no art. 64 da Constituição, a uma comunicação do Supremo Tribunal sobre os seus julgamentos, declarando lei inconstitucional, seria privá-lo de exercer a mesma atribuição.

Neste mesmo parecer, apontamos 95 decisões do Supremo Tribunal, julgando leis inconstitucionais, das quais apenas duas ou três chegaram ao conhecimento do Senado.

Em comentário consciencioso sobre o art. 64 da Constituição Federal, escreveu o nosso saudoso companheiro Lucio Bitencourt:

"Suspensão pelo Senado Federal — Para obviar os inconvenientes que decorrem desse fato, a Constituição atribui ao Senado Federal a competência para "suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal".

A Constituição não prescreveu o processo para que o Senado tenha conhecimento da inconstitucionalidade, nem a forma que há de revestir o ato previsto, sendo, neste particular, menos explícita do que a Constituição de 1934, que provia expressamente sobre o assunto. O ato do Senado, porém, não é optativo, mas deve ser baixado sempre que se verificar a hipótese prevista na Constituição: decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Se o Senado não agir, nem por isso ficará afetada a eficácia da decisão, a qual continuará a produzir todos os seus efeitos regulares, que, de fato, independem da colaboração de qualquer dos outros poderes. O objetivo do art. 64 da Constituição é apenas tornar pública a decisão do Tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos. Dizer que o Senado "suspende a execução" da lei inconstitucional é, positivamente, impropriedade técnica, uma vez que o ato, sendo "inexistente" ou "ineficaz", não pode ter suspensão a sua execução."

Entendemos, em conclusão, que, no art. 64 da Constituição, não se deu ao Senado uma faculdade, isto é, o arbítrio de suspender ou não as leis julgadas inconstitucionais, em decisão definitiva, pelo Supremo Tribunal Federal.

Deu-se-lhe a atribuição de complementar as decisões em tal sentido, retirando, por ato seu, as referidas leis do curso da legislação do País.

O caso em foco, objeto deste parecer, tem um aspecto novo.

Eis que não se trata de decisão proferida num certo processo, entre determinadas partes, enfim, em espécie levada ao conhecimento do Poder Judiciário, e, de maneira definitiva, julgada pelo Supremo Tribunal Federal.

Pode-se dizer que, nêle, essa mais alta instância do Poder Judiciário, se pro-

nunciou — em tese — fulminando de inconstitucionalidade um dispositivo de uma lei in abstracto.

Essa excentricidade do caso não escapou à argúcia do ilustre Ministro Rocha Lagoa, estando consignada nas considerações iniciais do seu voto vencedor pela inconstitucionalidade.

A circunstância de se tratar de **dispositivo ordenatório do processo**, diga-se, da forma processual dos julgamentos, enfim, da economia interna dos trabalhos, com justas razões, com bom senso, superou a objeção, justificando a questão de ordem oportunamente levantada pelo Ministro Ary Franco, como se vê do seu voto por nós transcrito.

Se a controvérsia sobre a constitucionalidade da Lei n.º 2.970, não emergiu da discussão de um processo qualquer, **in concreto em espécie**, foi, todavia, argüida como questão que se suscitaria como de ordem de todos os processos.

Na realidade, o Poder Judiciário só se deve pronunciar em face de “casos concretos”, para cuja decisão seja mister o exame da constitucionalidade da lei aplicável à espécie.

Mas, muito bem escreveu o nosso saudoso ex-colega Lucio Bittencourt:

“A necessidade, porém, de existência de um caso ou controvérsia real não importa dizer que o juiz seja forçado a aguardar a alegação das partes para se manifestar sobre a eficácia da lei em face da Carta Constitucional. A afirmação de Carlos Maximiliano de que o *Judiciário não pode agir sponte sua*, mas está obrigado a esperar que os interessados reclamem contra o ato, precisa ser entendida em termos. Efetivamente, só uma demanda real dá ensejo ao pronunciamento dos juízes, mas, instaurado o processo, não está a justiça subordinada à alegação da parte para julgar inaplicável à hipótese a lei inconstitucional. Esta não existe como lei e, por conseqüência, o juiz se recusará a aplicá-la, ainda mesmo que os litigantes, na sua unanimidade, a considerem boa e válida.

Os juízes e tribunais, portanto, ao decidirem uma causa, podem e devem, **ex officio, independentemente de alegação** da parte, declarar a inconstitucionalidade da lei supostamente aplicável ao caso. Cabe ao juiz aplicar a lei ao caso sujeito — explica Barbalho — “mas o ato contrário à Constituição não é “Lei” e a justiça não lhe deve

dar eficácia e valor contra a Lei suprema”. — (Contrôle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis — fls. 113).

O ex-senador mineiro, em sua opinião acima transcrita, vai mais longe. Não focalizou uma questão regimental, a ser decidida como de ordem dos julgamentos, como ocorreu na espécie em foco.

A nosso ver e com muita pertinência, mesmo com sabedoria, a questão de ordem levantada pelo Ministro Ary Franco, sobre a constitucionalidade da Lei n.º 2.970, foi oportunamente levantada e, também oportunamente, resolvida.

*Não era possível que tal questão, argüível em todos os processos de ordem dos trabalhos de todos os julgamentos, ficasse a aguardar um caso concreto para ser resolvida. Devia sim ser resolvida, como foi, para todos os casos genericamente.*

Segundo se depreende da **ratio decidendi** sobre a inconstitucionalidade da Lei número 2.970, a matéria, nela regulada, foi tida como regimental, e não processual.

Verificou-se, pois, uma inconstitucionalidade decorrente da incompetência do poder legiferante.

Invadiu-se faculdade privativa do Poder Judiciário, tal qual seja a de organizar o **regimento dos seus tribunais**.

Na decisão proferida, defendeu o Supremo Tribunal Federal sua competência constitucional.

A distinção entre matéria estritamente regimental e processual não é fácil.

Encontramo-las confundidas em diversas leis.

O próprio Supremo Tribunal, como repara o Sr. Seabra Fagundes, no trabalho a que já nos referimos algumas vezes, não as tem distinguido:

“O Supremo entendeu que a Lei número 2.970, tendo disposto sobre o momento do uso da palavra pelos advogados, por ocasião dos julgamentos, interferiu com a regulação da ordem dos seus trabalhos, o que é matéria regimental. E sendo da competência de cada tribunal, por força do art. 97, n.º II, da Constituição, elaborar o respectivo regimento, o ato do Congresso, invadindo esse campo privativo das côrtes de justiça, tornou-se conflitante com a Lei Suprema. Assim formulado o problema, transplanta-se êle para o campo da natureza e do conteúdo das disposições regimentais. A lei é inconstitucional por ter invadido o âmbito

da matéria regimental. Mas como conceituar a matéria estritamente regimental? Se é fácil fazê-lo em se tratando de horários e dias de sessões, precedência dos magistrados no que diz com os assuntos submetidos ao Plenário, ou a propósito da organização dos serviços internos dos tribunais (divisão em seções, denominações e atribuições de servidores, subordinações hierárquicas etc.), não o é, no entanto, quando se está diante de normas, formalidades ou termos dos julgamentos, pois aqui as matérias regimental e processual se confundem muitas vezes, sendo praticamente impossível distingui-las.

Veremos a seguir, pelos próprios precedentes do egrégio Supremo Tribunal, que o que se poderia afigurar, *prima facie*, estritamente próprio do regimento interno, aparece freqüentemente nas leis processuais, limitando-se o regimento a repeti-las. E sendo a lei matéria de processo, o principal, cabe ao regimento ceder a ela, quando ambos se mostrem conflitantes.

Esse foi, aliás, o critério que adotou o Código de Processo Civil (art. 1.049), sem suscitar controvérsias, apesar de muitas modificações terem sido impostas, pelos seus dispositivos, aos regimentos dos diferentes tribunais do País.

Essa interpretação de leis de processo e textos regimentais é, de resto, menos grave na sua significação jurídica do que a ocorrida em certos setores, entre o direito material e o direito formal, quando dá à União a competência para legislar sobre o primeiro e aos Estados competindo dispor sobre o segundo (Constituição de 1891). Todavia, sempre se superou a dificuldade, em casos típicos como o da legislação sobre falências, na qual era impossível separar, sensatamente, as disposições materiais das de processo, pelo prevailecimento da competência mais importante — a da União, que dizia com o direito substantivo — sobre a de menor relêvo — a dos Estados, no concernente à forma.

O único critério de conteúdo, a que se pode recorrer para extremar a matéria regimental da de processo, é o de economia interna. Será regimental o que disser com a economia interna dos tribunais. No entanto, longe está esse critério de oferecer base segura à distinção. Basta exemplificar com alguns casos fora do Código de Processo Civil, ou dentro dele, para o constatar-mos."

Não considerando a Lei n.º 2.970 inconstitucional, os Ministros Luiz Gallotti e Hahneman Guimarães declararam-na

**"uma inovação subversiva, radical, profunda do atual sistema processual"**.

Vê-se que os próprios Ministros, votos vencidos na decisão que julgou a citada Lei número 2.970 inconstitucional, reconheceram-na

**como inconveniente, como inovação subversiva.**

Face às razões da decisão proferida pelo Supremo Tribunal, ocorrendo a inconstitucionalidade por êle decretada da falta de competência do Congresso Nacional para legislar sobre o assunto, de regimento e não de processo, como se considerou na mesma decisão, tratando-se de caso que tanto agitou e vem agitando juizes e advogados, ambos igualmente interessados e responsáveis pela normalidade jurídica do País, opinamos pela suspensão da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956.

E, com esta conclusão, oferecemos o seguinte projeto de resolução:

#### PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 19/57

**Artigo único** — Fica suspensa, de acórdão com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão de 30 de novembro de 1956, a execução da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956, por infringente do art. 97, n.º II, da Constituição Federal.

Sala das Comissões, em 22 de julho de 1957. — **Argemiro de Figueiredo**, Presidente em exercício. — **Cunha Mello**, Relator — **Benedicto Valladares** — **Gilberto Marinho** — **Daniel Krieger** — **Abelardo Jurema** — **Lima Guimarães**, pela conclusão — **Lourival Fontes**."

Farecer publicado no DCN — Seção II — de 4-7-57.

#### B) TRAMITAÇÃO

O Projeto de Resolução n.º 19, de 1957, foi várias vezes retirado da Ordem do Dia.

Em 15-10-57, por requerimento do Senador Cunha Mello, "a fim de ser solicitada ao Sr. Procurador-Geral da República a remessa de cópia do texto do acórdão proferido pelo S.T.F., em 30-11-56, declarando inconstitucional a Lei n.º 2.970".

Em 2-12-57, por requerimento do Senador Mem de Sá, para que seja solicitada ao S.T.F. "a remessa do texto dos acórdãos proferidos por aquêle egrégio Tribunal, des-

de o início da vigência da atual Constituição, que declararam a inconstitucionalidade de leis e decretos, pedindo-se, igualmente, o envio de cópias das notas taquigráficas dos julgados em apêço”.

Em resposta ao primeiro requerimento foi enviado pelo Dr. Carlos Medeiros Silva, Procurador-Geral da República, o acórdão solicitado.

Atendendo ao pedido do Senador Mem de Sá, consubstanciado no segundo requerimento, o Ministro Orozimbo Nonato, Presidente do S.T.F., encaminhou diversos acórdãos ao Senado Federal decretando inconstitucionalidade de várias leis e elucidou “que o acórdão de 30 de novembro do ano próximo passado, que houve por inconstitucional a Lei n.º 2.970, de 24 de novembro daquele ano, traduziu simples decisão *interna corporis* que examinou a percução da citada lei no Regimento Interno do Tribunal. Não se trata, pois, de sentença sobre causa, aludida no art. 64 da Constituição Federal, como tudo foi, em tempo, e por officio desta Presidência, noticiado ao E. Instituto dos Advogados do Brasil”.

“Peço a V. Ex.<sup>a</sup>, aceitando a presente reificação de engano de funcionário incumbido de enviar os acórdãos a êsse colendo Senado Federal, se digne considerar anulada a remessa da decisão referida.”

O projeto volta à Comissão de Constituição e Justiça por requerimentos dos Senadores Lameira Bittencourt (20-5-59) e Attilio Vivacqua (29-5-59), e foi, nesta fase, relatado pelo Senador Daniel Krieger, cujo parecer abaixo transcrevemos:

#### PARECER N.º 463, DE 1959

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Resolução n.º 19, de 1957, que suspende a execução da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956, por infringente do art. 97, n.º II, da Constituição Federal.

Relator: Sr. Daniel Krieger

Nos termos do Requerimento n.º 133, de 1959, o Projeto de Resolução n.º 19, de 1957, conclusivo de parecer desta Comissão e que suspende, com base em julgado do egrégio Supremo Tribunal Federal, a execução da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956, que altera o art. 875, *caput*, do Código de Processo Civil, veio a reexame dêste órgão, em face do Officio n.º 377-P, do Exm.º Senhor Presidente daquela Côrte, comunicando haver sido simples decisão *interna corporis* o acórdão incriminatório da citada disposição legal.

Na qualidade de relator da matéria, nesta fase da tramitação do projeto, requeremos, a 5 de junho último, fôsem solicitadas as seguintes informações ao Exm.º Sr. Presidente do egrégio Supremo Tribunal Federal:

I) se o julgado do Supremo Tribunal sobre a Lei n.º 2.970, alterando o art. 875, *caput* do Código de Processo Civil, deve ser incluído entre as decisões a que se refere o art. 64, da Constituição Federal;

II) se a referida decisão está, ou não, sendo aplicada em todos os seus termos, sem restrições, pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Em resposta, datada de 17 daquele mês, informou o Exm.º Sr. Presidente da referida Côrte que esta, examinando o officio do Presidente desta Casa, continente das informações por nós solicitadas, decidiu que “a deliberação nêle aludida, apesar de não tomada em pleito e com as formalidades daí derivadas, inclui-se, por sua extensão e significado, na previsão do art. 64, da Constituição Federal, divergindo o Ministro Presidente”.

Quanto ao segundo item, acha-se prejudicado pela resposta ao primeiro.

Conclui-se, pois, que, diante dêsse segundo officio do Exm.º Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, que anula o primeiro, não nos cabe o reexame do projeto, determinado, exclusivamente, pela comunicação anterior, agora revalidada, diante das novas informações prestadas pela Alta Côrte.

É o parecer.

Sala das Comissões, 19 de agosto de 1959.

— Lourival Fontes, Presidente — Daniel Krieger, Relator — Jefferson de Aguiar — João Villasboas — Menezes Pimentel — Attilio Vivacqua, vencido conforme voto — Lima Guimarães, conforme voto do Senador Attilio Vivacqua — Milton Campos.

Este parecer foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça. Publicaremos a seguir o voto vencido de autoria do Senador Attilio Vivacqua.

#### VOTO EM SEPARADO DO SENADOR ATTILIO VIVACQUA

1) Esta não é a oportunidade para o debate em tórno da constitucionalidade e da conveniência da Lei número 2.970, de 24 de novembro de 1956, à qual o egrégio Supremo Tribunal Federal opôs, sob o clamor dos juristas e advogados, seu inopinado voto de inconstitucionalidade, manifestado numa questão de ordem sobre o seu Regimento Interno.

A Comissão de Justiça, embora não tenha considerado de modo especial a natureza jurídica desse pronunciamento da excelsa Corte, encarado como decisão definitiva, consoante a exigência do art. 64 da Constituição, concluiu, de acordo com o brilhante parecer do eminente Senador Cunha Mello, pela apresentação do Projeto de Resolução número 19, de 1957, em que se determina a suspensão da execução da mencionada lei, a Lei número 2.970, por "infringente ao artigo 97, n.º II, da Constituição Federal".

2) A esta Comissão cabe, ex vi da aprovação do nosso Requerimento de 29 de maio de 1959, reexaminar a matéria, em face dos seguintes e dissonantes pronunciamentos emanados da egrégia Corte:

- a) Ofício ao Senado n.º 377, de 30 de julho de 1958, do eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, o insigne Ministro Orozimbo Nonato, comunicando que o dito acórdão traduziu simples decisão interna corporis que examinou a percução da citada Lei no Regimento Interno do Tribunal. Não se trata, pois — acrescenta —, de sentença sobre causa, aludida no art. 64 da Constituição Federal, como tudo foi, em tempo, e por ofício desta Presidência, noticiado ao Instituto dos Advogados do Brasil.

Aliás, aí não se faz senão repetir o conteúdo de informação enviada àquele sodalício jurídico, pelo ofício de 4 de junho de 1957, de S. Ex.ª, nestes termos, igualmente lapidares e incisivos:

"Acuso o recebimento do ofício em que V. Ex.ª comunica haver o Plenário desse egrégio Instituto aprovado, por unanimidade, o requerimento do digno consócio Dr. Edgard da Costa Belo, no sentido de se encarecer a este Tribunal "a necessidade de publicação e remessa ao Senado Federal do acórdão que decidiu pela inconstitucionalidade da Lei número 2.970".

Cabe-me informar a V. Ex.ª e aos dignos colegas do Instituto ter essa Presidência deixado de fazer a remessa aludida por se dessumir do conteúdo, dos votos e da própria forma da deliberação não se tratar da "decisão definitiva" a que alude o texto constitucional, senão de uma deliberação interna sobre a permanência ou não de preceitos regimentais em face da lei aludida";

- b) Ofício de 17 de junho, de 1959, do eminente Presidente Orozimbo Nonato, comunicando ao Senado que aquela Alta Corte, examinando o ofício

sobre a matéria, do ilustre Presidente desta Casa, "decidiu que a deliberação nele aludida, apesar de não tomada em pleito e com as formalidades daí derivadas, inclui-se, por sua extensão e significado, na previsão do art. 64 da Constituição Federal, divergindo o Ministro Presidente".

- 3) O douto Relator Senador Daniel Krieger conclui que,

"diante desse segundo Ofício do Exm.º Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, que anula o primeiro, não nos cabe o reexame do projeto, determinado, exclusivamente, pela comunicação anterior, agora invalidada diante das novas informações prestadas pela Alta Corte".

Data venia, divergimos dessa conclusão, pois entendemos que cumpre à Comissão de Constituição e Justiça apreciar o assunto e opinar sobre os problemas jurídicos que ele suscita, qual o de saber se a deliberação da egrégia Corte, no tocante à Lei n.º 2.970, reveste condições, requisitos e eficácia da decisão definitiva, para os efeitos do art. 64 da Constituição e o da competência do Senado para, no uso da faculdade que lhe confere o art. 64 da Lei Magna, resolver sobre a existência desse pressuposto constitucional.

Dispõe o art. 64:

"Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal."

O art. 64, oriundo de emenda de nossa autoria (José Duarte, "A Constituição Brasileira de 1946", Volume II), encontra precedente no art. 91 da Constituição de 1934. O Senado Federal acha-se investido de competência para, a seu livre critério, suspender a execução da lei declarada inconstitucional, tendo em vista razões de interesse público.

Não está, porém, em discussão esse ponto, que bem poderíamos considerar à luz de entendimento já adotado, à unanimidade, por esta Comissão, ao assentar que, no exercício da competência estabelecida no art. 64 da Constituição, o Senado não age automaticamente, isto é, obrigado a concordar sempre com as decisões judiciais, conforme Parecer n.º 217, de 1955, emitido pelo Senador Cunha Mello e subscrito pelos ilustres Senadores Argemiro de Figueiredo, Lourival Fontes, Benedito Valladares, Gilberto Marinho, Ruy Carneiro e Kerginaldo Cavalcanti.

- 4) No exercício dessa magna competência político-jurisdicional, o Senado terá, necessariamente, de examinar a parte formal do

ulgado — a existência do **quorum** constitucional para a decretação da inconstitucionalidade (art. 200 da Constituição) e se **ele constitui decisão definitiva**.

5) O Conselho Federal da Ordem dos Advogados sustentou, com rigorosa precisão, de conformidade com estudo de lavra do preclaro jurista Dr. Carlos Alberto Dunshes de Abranches e com apoio em Pontes de Miranda:

“O primeiro ponto que se impôs à análise é o relacionado com o **aspecto formal** da declaração da inconstitucionalidade emitida contra a referida lei. Um sucinto exame do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal evidencia que a decisão, proferida sob o fundamento de que o diploma impugnado ofenderia a sua prerrogativa constitucional de elaborar o Regimento Interno, começou ela própria por violar, **data venia**, dito Regimento.

Realmente, prescreve o seu artigo 85: — “Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito, se verificar que é imprescindível decidir-se sobre a inconstitucionalidade ou não de alguma lei...”. É a consagração do princípio de que não cabe a declaração de inconstitucionalidade de lei **em abstrato**, mas apenas em concreto.

Se bem que escritores americanos falam em veto judicial (Allen Smith, “The Spirit of American Government”, 95), o sistema dos Estados da América e do Brasil é o de simples julgamento, **in casu**, da inconstitucionalidade (Pontes de Miranda — “Comentários à Constituição de 1946”, vol. II, págs. 58).

A Constituição de 1946, como a de 1891, a de 1934 e a de 1937, não anuiu em que se anulasse a lei, em que se decretasse **in abstrato** a inconstitucionalidade, nem em que a decisão judicial atingisse a lei em sua existência **fora do caso julgado**.

Apreciando o caso concreto, e decidindo, a Justiça pronuncia-se sobre a **constitucionalidade ou legalidade do ato** dos outros, ou de um dos outros Poderes, o Executivo, o Legislativo. Aí está a primeira regra sobre a competência do Poder Judiciário, pois que se lhe não concedeu, na Constituição de 1946, apurar, **in abstrato**, a constitucionalidade ou legalidade dos atos do Poder Legislativo, ou de ambos, nem se lhe atribuiu proclamar nulo, inconstitucional, a lei, os atos e ordenar que aos outros casos se não aplicasse (Idem, 177).

Emitindo a declaração de inconstitucionalidade **fora do julgamento de qualquer feito**, o Supremo Tribunal, além de **afrontar o Regimento**, contrariou sua própria **jurisprudência**, torrencial e pacífica, no sentido de que não é possível decidir sobre constitucionalidade de lei **em tese**.” (Revista Forense”, vol. ... págs. ...)

O assunto foi, também, magistralmente estudado por outros expoentes da advocacia e da cultura jurídica, Drs. Heriberto Miranda Jordão, em conferência proferida no Instituto dos Advogados Brasileiros, Cândido de Oliveira Neto, Procurador-Geral da Justiça do Distrito Federal (Diário da Justiça de 2 de março de 1957) e ultimamente em trabalhos enviados ao Senado pelos Ilustres Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil — Seção do Distrito Federal —, professores Alcindo Salazar e Oswaldo Murgel de Rezende.

A teoria norte-americana firma-se no princípio de que o poder, para declarar uma inconstitucionalidade, se exerce unicamente **in casu**, isto é, na controvérsia judiciária. As decisões prematuras, relativamente abstratas, podem ser fatores de incerteza e insegurança do direito, assinalam a respeito Robert R. Bowie e Carl J. Friedrich (Estudios sobre Federalismo, pág. 163).

6) A Constituição não admite a declaração, em tese, de inconstitucionalidade, senão no caso de violação dos princípios básicos do regime, enumerados no art. 7.º, inciso VII, violação esta que autoriza a **intervenção federal**, decretada pelo Congresso Nacional para restabelecer a normalidade jurídica nos Estados (artigos 8.º e 13 da Constituição).

“Nos julgamentos em espécie, o Tribunal não anula, nem suspende a lei, que **subsiste, vive e continuará a ser aplicada**, até que, como, entre nós, estabelece a Constituição, o Senado exerce a obrigação do art. 64.

Na declaração em tese, a suspensão redundante na ab-rogação da lei ou na derrogação dos dispositivos alcançados, não cabendo ao órgão **legiferante censurado** senão a atribuição meramente formal de modificá-la ou revê-la, segundo as diretrizes do prejulgado; é uma inconstitucionalidade declarada **erga omnes** e não somente entre as partes; a lei não foi **arredada apenas em concreto**; foi **casada para todos os efeitos**.” (Voto do Ministro Castro Nunes adotado pelo Superior Tribunal Federal na apreciação da Representação n.º 94, do Sr. Procurador-Geral da República.)



7) Ao Senado compete, pois, na aplicação do artigo 64 da Lei Maior, verificar o pressuposto constitucional, isto é, a existência de uma sentença definitiva, dentro da conceituação legal já anteriormente fixada.

O que houve, na declaração de inconstitucionalidade da Lei número 2.970, como precisamente entendeu e declarou, em nome do egrégio Supremo Tribunal Federal, o seu conspícuo Presidente, foi apenas uma resolução interna sobre a permanência ou não de um preceito regimental, em face da Lei n.º 2.970, quando a colenda Córte não funciona como órgão judicante, mas como órgão administrativo e elaborador de seu regimento, que não há de prevalecer sobre a legislação processual, de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 5.º, § 15, alínea 2.ª, da Constituição Federal).

Essa deliberação interna, conforme timbrou em designá-la o Exm.º Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, foi tomada sem observância de normas e estilos de julgamento, à revelia do Procurador-Geral da República, em suma, ao arripio do Regimento Interno, que estabelece processo para a declaração de inconstitucionalidade de lei (arts. 85 e seguintes).

O Presidente do Supremo Tribunal Federal declara nos ofícios dirigidos ao Instituto dos Advogados e ao Senado que deixa de remeter os acórdãos, deve-se dizer, o suposto acórdão em que se decretou a inconstitucionalidade da Lei n.º 2.970, porque, como decorre dos votos e da própria forma desse pronunciamento, se trata de mera resolução interna sobre a permanência ou não de preceitos regimentais face à Lei n.º 2.970, não se cogitando, portanto, de decisão definitiva a que se refere o art. 64 da Constituição.

No ofício endereçado a esta Casa, S. Ex.ª, com fundamentos nessas irrecusáveis razões, retifica a remessa desse denominado acórdão, esclarecendo que a mesma fôra feita por equívoco do funcionário encarregado do respectivo expediente, e por êsse motivo pede que se considere anulada essa remessa.

O Sumo Representante do Poder Judiciário da República, dirigente máximo dos trabalhos da colenda Córte, recolhe, apura e enuncia os votos de seus pares (art. 26, I, do Regimento Interno).

O titular dessa eminentíssima investidura judiciária reúne aos seus atributos de cultura, de integridade e de ponderação a sua longa experiência de Magistrado. Nêle teríamos de ver sempre a venerável tradição da figura prudente e oracular, que deve ser o Presidente da Suprema Córte.

Foi na excelstitude de sua autoridade funcional, jurídica e moral, que o Presidente Orozimbo Nonato fixou e, depois, comunicou oficialmente à Nação, através do Instituto da Ordem dos Advogados, não um solene aresto judicial, mas uma simples deliberação sobre assunto regimental, mera deliberação "interna corporis" imprestável, pois, para os fins do artigo 64 da Constituição.

Ao manifestar-se o Supremo Tribunal Federal sobre a índole jurídica dessa deliberação, respondeu a uma consulta do Senado Federal. Não funcionou como Tribunal de julgamento, mas em caráter consultivo, que, aliás, é incompatível com o sistema constitucional judiciário brasileiro, e sem apoio no exemplo norte-americano (Robert R. Bowler e Carl J. Friedrich, op. cit., 162). Emitiu, apenas, um pronunciamento sobre conceito de decisão definitiva, e, data venia, destoante da noção legal e teórica desse instituto, cuja definição jurídica se inclui necessariamente na competência do Senado, que o art. 64 da Constituição lhe outorga.

O Senado não pode abrir mão da competência que decorre desse dispositivo constitucional, a qual envolve não só a faculdade de ajuizar, sob o ponto de vista do interesse público e de ordem jurídica, a conveniência de suspender a execução da lei ou decreto declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, mas, também, a faculdade de apreciar a natureza jurídica e o aspecto formal das decisões sobre inconstitucionalidade, a que se refere o art. 64 do nosso Estatuto Político.

Com a homenagem da nossa admiração, ousamos divergir, de acórdo com os fundamentos expostos, do voto do Ilustre Relator.

Sala das Comissões, em 19 de agosto de 1959. — Attilio Vivacqua.

O Projeto de Resolução n.º 19, de 1957, foi, finalmente, aprovado pelo Senado Federal em 20-10-59, e em 26-10-59 foi promulgada a seguinte

#### RESOLUÇÃO N.º 23, DE 1959

Suspende a execução da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956.

**Artigo único** — É suspensa, nos termos do art. 64 da Constituição Federal, a execução da Lei n.º 2.970, de 24 de novembro de 1956, que modifica o art. 875 (caput) do Código de Processo Civil, em virtude de haver sido, em acórdão de 30 de novembro do referido ano, do Supremo Tribunal Federal, julgada infringente do art. 97, n.º II, da mesma Constituição.

Senado Federal, em 26 de outubro de 1959. — Filinto Müller, Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

# A INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA E A CONQUISTA DO MERCADO INTERNO

*Rogério Costa Rodrigues*

*Pesquisador do Serviço  
de Informação Legislativa*

Em junho de 1964, a REVISTA DE FORMAÇÃO LEGISLATIVA apresentou, ao lado de um quadro da legislação federal concernente à indústria cinematográfica brasileira, um relato das principais atividades governamentais em defesa do cinema brasileiro. Destacamos, então, alguns dos depoimentos prestados perante a Comissão Parlamentar de Inquérito instituída na Câmara dos Deputados, a fim de investigar o funcionamento da indústria cinematográfica nacional e estrangeira em solo brasileiro, tendo, ainda, ressaltado as conclusões apresentadas pelo Deputado Ewaldo Pinto, Relator na mencionada Comissão.

Decorridos quase dois anos constatamos que, independente de algumas iniciativas de menor alcance então recomendadas, a nossa cinematografia continuou a se cristalizar em termos de indústria, com uma produção, em 1965, de cerca de vinte filmes de longa metragem e quase uma centena de documentários, estando programados, em preparo e execução para 1966, pelo menos trinta filmes de longa duração.

"Chegou a hora — afirma o Professor Paulo Emílio Sales Gomes, crítico cinematográfico e organizador do Curso de Cinema da Universidade de Brasília (1) — de constatar, declarar e demonstrar que os filmes brasileiros asseguram hoje ao cinema nacional um nível igual ao da

literatura, música, artes plásticas, teatro e arquitetura do Brasil moderno e também de reconhecer, depois da crítica internacional, que o cinema brasileiro é atualmente um dos mais vivos e estimulantes do mundo."

A imprensa vem constantemente noticiando o entusiasmo provocado por elevado número de obras de artistas brasileiros em mostras internacionais de cinema, sendo mesmo dispensável reproduzir o elenco de prêmios e menções obtidos por nossos filmes em concursos dessa natureza.

Comenta Carlos Diegues, realizador de "Ganga Zumba" (2), a propósito da repercussão causada pela mostra de filmes brasileiros em Gênova por ocasião da Quinta Resenha do Cinema Latino-americano:

"Em determinado momento as pessoas reconheceram que, afinal de contas, o cinema brasileiro não vive apenas de algumas surpresas — como "O Pagador de Promessas" em Cannes, 1962; "Deus e o Diabo na Terra do Sol" e "Vidas Secas" em Cannes, 1964; os filmes de Joaquim Pedro de Andrade e de Paulo César Sarraceni há poucos anos atrás —, mas é, pelo contrário, um corpo orgânico, que pode ser discutido como uma cinematografia. Não vale mais dizer que fulano, sicrano e beltrano têm talento; vale dizer que existe uma coisa chamada cinema brasileiro, que se desenvolve organicamente por estes ou aqueles caminhos."

Referindo-se também aos debates em Gênova, comenta Gustavo Dahl (3):

"Os europeus demonstraram um grande espanto diante da vitalidade do cinema brasileiro, que associavam freqüentemente ao neo-realismo italiano e à *nouvelle vague* francesa, e diante das condições econômicas nas quais nosso cinema é feito. Quando quisemos explicar que as condições econômicas eram absolutamente *sui generis* e que a vitalidade por si só não garantia a subsistência desse cinema, eles levaram um susto."

O diretor e produtor Glauber Rocha, que tem seu nome ligado a algumas das mais

- (1) "Cinema Brasileiro: Só Falta Firmar Caminhos" — Reportagem de Flávio Pilla, publicada em *Última Hora*, em 29 de novembro de 1965.
- (2) "Vitória do Cinema Novo" — *Revista Civilização Brasileira*, 1965, n.º 2, pág. 234.
- (3) "Vitória do Cinema Novo" — *Revista Civilização Brasileira*, 1965, n.º 2, pág. 230.

importantes obras cinematográficas brasileiras, como "Deus e o Diabo na Terra do Sol" e "Menino de Engenho", analisa as condições econômicas da indústria ligada à sétima arte no País (4):

"A julgar pelos relatórios das várias comissões oficiais constituídas pelo Governo Federal para estudar os problemas econômicos do cinema brasileiro — e principalmente aqueles contidos na "Revista do GEICINE" —, os produtores inexperientes podem tremer. A verdade, porém, é outra. A economia do cinema brasileiro existe nas seguintes condições:

- a) a falência sucessiva de financiadores que investem capitais vultosos em filmes, sem contar com distribuição interna e externa; estes financiadores na maioria dos casos são comerciantes ou fazendeiros abastados, sem a condição profissional de produtor;
- b) a falência dos grandes estúdios, tipo Vera-Cruz ou Multifilmes, também vítimas da má distribuição e da escolha antipopular e antiartística dos temas filmados;
- c) a consolidação de empresas como a Cinedistri, do Sr. Oswaldo Massaiari, e a de Herbert Richers, caracterizadas por uma bem organizada rede distribuidora em todo território nacional, que promove a venda de suas produções. Estas produtoras venderam o *filmusical-cômico-carnavalesco* durante anos e anos. Com o mercado estável, passaram a produzir dramas no estilo "O Pagador de Promessas" e "O Assalto ao Trem Pagador" que, substituindo o enfado do público pela chanchada, elevaram as rendas e determinaram outro estilo de produção;
- d) os exaustivos e complexos relatórios das comissões federais, que nunca foram transformados em leis de proteção à indústria nacional e que, desligados da verdadeira contradição entre produtores independentes e as empresas distribuidoras nacionais e estrangeiras, propõem soluções falsas como: a) financiamento bancário oficial para altos orçamentos; b) prêmios oficiais que compensem progressivamente o *deficit* dos independentes; c) co-produção com a finalidade de abrir o mercado externo; d) criação de escolas para preparar técnicos e artistas; e) construção de estúdios para melhorar o nível técnico dos filmes.

Estas comissões, hábilmente, e procurando não ferir os interesses das firmas

distribuidoras estrangeiras instaladas no Brasil, do mais longínquo município gaúcho à mais remota aldeia do Amazonas, não se concentram nos problemas essenciais."

Referindo-se à questão que considera fundamental para a indústria cinematográfica e para a cultura da Nação, pondera Ferreira Gullar (5):

"Ainda no caso do cinema, é de conhecimento público que o vasto mercado brasileiro está hoje praticamente tomado pela produção americana e, em menor grau, pelos filmes franceses, italianos e japoneses. Sem entrar na discussão do que isso significa como evasão de capital brasileiro, resta o problema da exibição dos filmes nacionais, que é prejudicada para favorecer à produção importada, na sua maioria constituída de películas medíocres ou péssimas. Ora, o cinema brasileiro nascente precisa do incentivo da crítica e dos poderes oficiais. (...) Devem os poderes públicos tomar medidas de proteção à indústria cinematográfica do País, a fim de abrir caminho, no mercado interno, para a sua exibição. Tampouco pode-se ignorar o que o cinema significa como instrumento de formação e educação, como veículo de mensagens políticas e ideológicas. Deixar o mercado brasileiro entregue à produção estrangeira é, portanto, permitir que se molde, de fora, o pensamento de uma vasta parte de nossa população. (...) Em suma, não se trata de discriminação contra os produtos culturais importados, mas de colocar em termos objetivos as necessidades de nosso próprio desenvolvimento cultural."

Para Glauber Rocha a limitação da importação de filmes estrangeiros mediante pesadas taxas alfandegárias é medida indispensável para a evolução da cinematografia nacional, tendo declarado (6):

"O Brasil importa filmes de classes A, B, C dos Estados Unidos e às vezes *vídeo-tapes* que são copiados e distribuídos em nossas praças. Há logicamente uma saturação do mercado nacional que bloqueia maciçamente as datas para exibições dos filmes brasileiros.

(4) Glauber Rocha — "Revisão Crítica do Cinema Brasileiro" — Editora Civilização Brasileira, 1963, pág. 139.

(5) Ferreira Gullar — "Cultura Posta em Questão" — Editora Civilização Brasileira, 1965, pág. 14.

(6) Glauber Rocha — ob. cit., pág. 140.

Os distribuidores operam mediante a política dos "lotes", isto é, se o exibidor quer exibir um sucesso tipo "Ben-Hur", é forçado a contratar um lote de fitas de segunda linha, tipo "bang-bang", "gangster" ou comédiazinhas de televisão. Assim é que, em casas de primeira linha, vemos constantemente tais fitas C sendo exibidas, enquanto os principais produtos do cinema brasileiro esperam datas e se contentam com casas de subúrbios, a preço baixo.

Além dos filmes americanos — continua o autor de "Deus e o Diabo na Terra do Sol" —, entram filmes franceses de tôdas as qualidades. Idem italianos, e agora, violentamente, os tentáculos da indústria japonesa, irradiada de São Paulo, invadem o território. A limitação da importação dos filmes estrangeiros deveria provocar, como em vários países da Europa, um desfogamento de 51% do nosso mercado em favor do produto nacional, deixando 49% das datas aos filmes de outra procedência. Além dos filmes importados pagarem taxas irrisórias, a censura é feita depois do filme devidamente copiado e traduzido no Brasil. A censura devia selecionar previamente a importação. A absoluta falta de fiscalização permite a entrada no Brasil até de filmes proibidos em seus próprios países de origem."

Paulo Emílio Sales Gomes assim define essa situação (7):

"O problema fundamental é este: os nossos filmes não têm lugar condigno no mercado brasileiro. O nosso filme continua a ser um caso num esquema organizado para a importação, a distribuição e a exibição do filme estrangeiro.

Essa é a situação. De forma que pensar na possibilidade de resolver o cinema brasileiro sem resolver inicialmente esse problema é impossível; é uma utopia.

O Brasil, no que se refere às grandes nações do mundo, é hoje o último país onde há praticamente mercado aberto."

Na mesma explanação observou o Professor Sales Gomes que apesar de contar com cerca de apenas trezentos milhões de espectadores por ano, o Brasil tem em seu mercado anualmente setecentos filmes, ao passo que um país como os Estados Unidos da América, cujo número de espectadores anuais aproxima-se de dois bilhões e quinhentos milhões tem em seu mercado anual metade da quantidade de filmes registrada no Brasil. Precisamos de medidas que possibilitem a diminuição de cinquenta por cento na im-

portação do filme estrangeiro — declarou —, a fim de que a nossa indústria tenha chance e se desenvolva.

O Professor Paulo Emílio Sales Gomes explica tal conjuntura através do ângulo histórico do cinema brasileiro: o cinema chegou ao Brasil no princípio do século, época em que reinava no País uma mentalidade importadora, o que evidentemente nos levou de imediato à condição de importadores dessa forma de entretenimento. Apesar dessa mentalidade, que então reinava e que se prolongou por muito tempo, constatamos que o período de ouro da indústria cinematográfica brasileira, que vai de 1909 até a guerra de 1914-1918, se fez sentir no sentido de que nessa época a proporção de filmes brasileiros exibidos era muito maior do que a atual. Em média geral, um programa cinematográfico tinha seis ou sete filmes, de forma que um filme brasileiro entrava nessa programação constantemente sem perturbar a importação de filmes estrangeiros. Com a primeira guerra mundial, impedida a importação de filme virgem, as películas brasileiras desapareceram do mercado e nunca mais conquistaram as posições obtidas durante aqueles anos. A partir de então, e até época bem recente, quase toda a atividade cinematográfica no Brasil existiu em termos de importação de filmes. A classe cinematográfica, conseqüentemente, cinge-se às pessoas empenhadas no comércio da produção estrangeira, que provocam a ação do legislador. Alguns brasileiros tentaram continuar o cinema nacional: lançam-se na aventura, fazem os filmes, que estando prontos encontram a maior dificuldade para serem distribuídos e exibidos, pois nesse momento entram em conflito com toda uma estrutura organizada tendo em vista exclusivamente a importação dos similares estrangeiros. A história do nosso cinema é constantemente esta. Nossos filmes não conseguem conquistar seu próprio mercado.

Em entrevista concedida a "Última Hora" (8) afirma ainda Paulo Emílio Sales Gomes:

"Querem os produtores, na mesma voz dos diretores, técnicos, artistas e demais colaboradores, medidas do Governo que permitam, pelo menos, que o cinema nacional possa disputar o seu próprio mercado com os concorrentes estrangeiros.

(7) Citação extraída de cópia taquigráfica de depoimento oral prestado pelo Prof. Paulo Emílio Sales Gomes em 5 de maio de 1964, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada na Câmara dos Deputados, para investigar as atividades das empresas cinematográficas nacionais e estrangeiras no País.

(8) Vide nota 1.

É de estarrecer quando se sabe que entra no Brasil, em média, um filme japonês por dia e um filme brasileiro para entrar no Japão deve seguir através da quota da Suécia ou de outro país que mantenha convênio com o Império do Sol Nascente. A proteção tarifária, no caso, é reclamada."

Segundo Glauber Rocha (9) "um passo adiante, normal, seriam providências do Ministério das Relações Exteriores no sentido de estabelecer normas de exportação e importação de filmes com outros países, estabelecendo quotas proporcionais entre as duas operações com cada país em particular. A última remessa de filmes nacionais — acrescenta — foi, por incrível que pareça, providenciada pela UFA Filmes, da Alemanha".

Outra responsável pela presente situação, pondera Glauber Rocha, é a censura, que "faz cumprir, com desleixo, o decreto de obrigatoriedade para exibição do filme nacional (10). Filme brasileiro só é exibido, rigorosamente, para cumprir o decreto. Quando um produtor procura o exibidor ouve a seguinte resposta: as datas estão tomadas. As datas são as do decreto. As outras datas, as melhores, são concedidas aos filmes estrangeiros. É por isto que, sempre em novembro e dezembro, há uma enxurrada de filmes brasileiros. Época de provas parciais e começo de verão, estes dois meses são os piores do ponto de vista dos exibidores. Então retiram os filmes estrangeiros do programa e lançam os produtos brasileiros, encalhados, que são exibidos em fila para uma platéia às mósas. A política das reprises, imposta por distribuidores que têm bons filmes estrangeiros, faz exhibir velhos filmes brasileiros em lugar de fitas novas. É que, no caso das reprises, o distribuidor já é dono do filme. A censura tem olhos fechados. (...) Exibidores, distribuidores e empresas ligadas aos interesses da Motion Pictures impedem que a censura saia da polícia e vá para o Ministério da Educação. Isto subverteria programas facilmente lucrativos. (...) Se a importação do filme estrangeiro fôsse limitada, abrindo 51% das datas ao filme brasileiro; se a censura, em mãos do Ministério da Educação e Cultura, fiscalizasse a atividade dos distribuidores, qual seria o problema econômico do cinema brasileiro? Como todos sabem, os diretores nacionais já fazem filmes de nível artístico e técnico que agradam ao público. O filme falado em português atinge as massas proletárias com mais intensidade, daí o sucesso da chanchada, dedicada, como mesmo declaram seus produtores, às cozinheiras e lavadeiras. Eis o que a censura permite que se ofereça ao povo: pornografia a baixo preço". (11)

Ao ser indagado na Comissão Parlamentar de Inquérito já mencionada sobre quais as medidas práticas que recomenda para a defesa de um mercado interno capaz de favorecer o cinema brasileiro, afirmou o Professor Paulo Emílio Sales Gomes que após examinar numerosas vezes o problema, sente-se perplexo por observar que a situação que sufoca a existência do cinema brasileiro é perfeitamente legal, visto que toda a legislação existente no País a respeito do cinema é destinada a amparar a importação. Exemplifica tal conjuntura mencionando a opinião de juristas e fontes bem informadas sobre a impossibilidade de revisão da taxa de censura — fixada em quarenta centavos por cópia em 1939 —, ressalvada a possibilidade de aprovação de lei sobre a matéria, por ter sido a mesma estabelecida através de um decreto-lei. Refere-se também às taxas de importação, que precisam ser revistas, embora vinculadas a compromissos internacionais do Brasil com o GATT. Partindo do princípio de que as leis podem ser modificadas, aconselha que se aproveite o momento em que o Executivo tem poderes mais amplos para legislar, a fim de criar nos dirigentes do País uma mentalidade que permita uma mudança em tal conjuntura.

Quanto à legislação de proteção ao cinema nacional, segundo Glauber Rocha, (12) é inexistente, "mas é melhor que inexista até agora a existir com erros graves", e comenta (13):

"O México tem uma indústria organizada, que mantém um mercado latino comum pela língua — grande porta de facilidades à vendagem do produto; na Argentina, o mercado sul-americano é idênticamente favorável. Para onde correm os americanos? Para o Brasil. Aqui é o grande pasto de Hollywood.

Assim, enquanto o truste americano impera no Brasil, e enquanto, segundo os modernos métodos de produção européia, os independentes atuam no cinema brasileiro, o GEICINE propõe uma legislação que não favorece ao produtor

(9) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 142.

(10) Decreto n.º 52.745, de 24 de outubro de 1963 — Dispõe sobre a exibição de filmes brasileiros. Publicado no *Diário Oficial* de 6 de novembro de 1963. Para maiores esclarecimentos vide *Revista de Informação Legislativa*, n.º 2, junho de 1964, pág. 193. Ver também o Decreto n.º 56.499, de 21 de junho de 1965, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de filmes brasileiros a que se refere o Decreto n.º 52.745, de 24 de outubro de 1963". Publicado no *Diário Oficial* de 24 de junho de 1965, pág. 5.907.

(11) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 141.

(12) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 146.

(13) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 144.

independente e sim a futuras empresas inexistentes. Nada existe que detenha o truste americano. Nada existe que interesse aos independentes."

Indagado sobre a sua opinião acerca do dispositivo legal que trata da obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros (14), afirmou Paulo Emílio Sales Gomes:

"Parece-me totalmente inócua, porque quando uma lei não corresponde à realidade profunda é certamente violada", e acrescentou: "A nossa situação, a legislação, a situação de fato do Brasil vincula de tal maneira o interesse do comércio cinematográfico à importação de filmes que os comerciantes são levados, necessariamente, a não aceitarem, a violar, a fraudar todas as leis de proteção ao cinema brasileiro. (...) No momento em que fosse criada uma situação que vinculasse o interesse desses comerciantes ao cinema brasileiro, eles se vinculariam ao filme brasileiro com o mesmo prazer e entusiasmo com que se vinculam atualmente ao destino do filme estrangeiro, porque nesse momento seria com o produto nacional que ganhariam mais dinheiro."

Para Glauber Rocha o que se precisa intensificar é a união dos produtores independentes contra o truste americano:

"A primeira batalha foi interna, contra a chanchada. A segunda é maior, é uma luta igual às outras da indústria brasileira, e mais do que nunca, agora, este instrumento fundamental no desenvolvimento cultural e no amadurecimento político de um povo necessita da legenda: "o cinema é nosso", como no caso do petróleo. Eis por que, ao invés de co-produções, a burguesia nacional precisa apoiar os independentes; o cinema é, mais do que a imprensa, a força das idéias novas no Brasil; as idéias de independência econômica, política e cultural da exploração imperialista. (...) Torcer a realidade e deixar que nossa matéria-prima — povo-problemas deste povo-pálsagem — seja fotografada por estrangeiros — que em breve estarão reproduzindo o Amazonas e a Bahia nos estúdios da Fox e da Cinecittá — é a mesma coisa que deixar levar as areias monásticas como já levaram a borracha. Como o petróleo, o cinema tem de ficar aqui." (15)

É a seguinte a opinião de Paulo Emílio Sales Gomes sobre a política de acordos de co-produção com outros países:

"Na situação atual não teríamos condição de fazer acordo de igual para igual.

Nosso mercado é pequeno. Não controlamos nosso mercado e, portanto, não podemos garanti-lo ao nosso "partner".

Não podemos exibir aqui o filme co-produzido com as mesmas garantias e vantagens com que a outra parte poderia fazê-lo em seu país. Por outro lado, a situação geral do cinema brasileiro desencoraja os nossos capitalistas ou encoraja muito pouco, de forma que, também nesse terreno, não poderíamos ter uma participação equivalente àquela dos nossos companheiros de negócios do exterior para a produção comum. Ficariamos, necessariamente, em situação de inferioridade, que teria como consequência prática a realização de filmes estrangeiros no Brasil, utilizando a barateza da mão-de-obra, inclusive a do artista nacional. Encontramo-nos, atualmente, em condições de fazer co-produções que sejam válidas com países cuja situação cinematográfica seja igual ou inferior à nossa." (16)

"Eu defendo a co-produção em termos", afirma Néelson Pereira dos Santos. "Será interessante para o Brasil, desde que tenhamos vantagem cultural ou econômica. As co-produções do Brasil com países desenvolvidos cinematograficamente costumam sempre nos colocar em posição minoritária. Mas acredito que, de certo modo, a co-produção contribua para aumentar o mercado do trabalho. O importante é que a nossa posição nunca seja minoritária e que no plano financeiro a participação brasileira represente alguma coisa, obtendo vantagem. Por exemplo: a possibilidade de entrar em outros mercados, nos quais a outra parte já tem tradicionalmente um caminho aberto. E no plano cultural, a co-produção deverá possibilitar a criação aos brasileiros, permitir que tenham acesso à realização do filme. Essa co-produção seria o ideal para nós. Agora, aquela co-produção "fantasma", que tem sido feita por aí aos montes, é inteiramente condenável. É aquele tipo de produção em que o produtor estrangeiro chega com o capital todo dele, a história escrita lá fora, os atores estrangeiros, os técnicos principais também estrangeiros, o equipamento que vem e volta incólume, e que apenas se associa a um produtor brasileiro para que esse filme ganhe a nossa "nacionalidade". Mas eu creio que há possibilidades de estabelecer um policiamento, pois a nova lei que define

(14) Vide nota 7.

(15) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 146.

(16) Vide nota 7.

o filme brasileiro (17), ou seja, o filme que possa ter os benefícios da lei de proteção dentro do território nacional, dará ao GEICINE condições de impedir esse tipo de co-produção condenável. (18)

"Há atualmente no mundo — comenta Paulo Emílio Sales Gomes (19) — crescente interesse pelo Brasil, pelos nossos problemas (20), pela nossa afirmação como nação, pela nossa afirmação cultural. Esse interesse reflete-se na recepção de nossos filmes, que poderão ter possibilidades no estrangeiro. Devo dizer, entretanto, que não é possível calcular e imaginar uma indústria cinematográfica baseada na exportação. A exportação é algo que pode vir como suplemento. Uma indústria cinematográfica tem que se basear no mercado interno. Os filmes não de ser pagos no mercado interno."

Nelson Pereira dos Santos, realizador de "Rio Quarenta Graus" e "Vidas Secas", ao ser indagado se fazer filmes tipo exportação é uma solução para os problemas do cinema brasileiro, assim se manifestou:

"Creio que não há uma solução única para o nosso cinema. Há vários caminhos para romper-se o crônico problema económico. Quer dizer: nossos filmes, apesar de baratos diante dos custos internacionais de produção, dificilmente se pagam no mercado interno. "Vidas Secas" teve a oportunidade de ser exportado. Não é grande coisa o que se obterá como renda no exterior, mas, de qualquer maneira, dará para cobrir o custo, deixando, ainda, algum lucro. Mas acredito que o caminho mais válido, mais importante, e que dará continuidade ao cinema brasileiro, será o de conquistar o mercado interno. Em outras palavras: conquistar o público brasileiro para o cinema brasileiro." (21)

O que interessa aos homens que fazem cinema no Brasil? Segundo Glauber Rocha (22), além do mercado desafogado, censura no Ministério da Educação e facilidades de exportação, pontos já abordados, "interessam mais, facilidade de importação de película virgem, facilidades de material técnico moderno. Nada mais. Estúdios não estão nos programas dos produtores independentes. O cinema moderno, desde 1945, prefere o realismo da natureza ou dos interiores autênticos". (23)

Em seu depoimento perante a Comissão Parlamentar de Inquérito já mencionada, esclareceu Paulo Emílio Sales Gomes:

"A importação de filmes virgens nas condições em que é feita — o filme virgem entra no Brasil por preço mais elevado do que o filme impressionado —

constitui, evidentemente, um entrave ao desenvolvimento do cinema nacional. Se fosse liberada a entrada do filme virgem ou se fosse tal produto fabricado no País (24), a mediocridade atual da conjuntura cinematográfica seria menor. Mas esse fato não seria decisivo.

Se, no momento atual, sem outras medidas, fosse criada uma indústria de filmes virgens no Brasil, essa indústria

- (17) Decreto n.º 51.106, de 1.º de agosto de 1961 — "Define o que possa ser considerado filme brasileiro para os efeitos legais, e dá outras providências." Publicado no *Diário Oficial* de 1.º de agosto de 1961 e na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 2, de junho de 1964, pág. 194. Ver também Decreto n.º 53.011, de 27 de novembro de 1963, referente à cláusula de co-produção cinematográfica, publicado no *Diário Oficial* de 19 de dezembro de 1963, e o Decreto n.º 55.202, de 11 de dezembro de 1964, que "modifica a redação do Decreto n.º 51.106, de 1.º de agosto de 1961, que definiu o que se considera filme brasileiro e incorpora o Decreto n.º 53.011, de 27 de novembro de 1963", publicado no *Diário Oficial* de 17 de dezembro de 1964, pág. 11.562.
- (18) "O Cinema Novo no Jogo da Verdade" — Entrevista com Nelson Pereira dos Santos, publicada em *Manchete* em novembro de 1965.
- (19) Vide nota 7.
- (20) Apesar do interesse despertado pelos filmes que abordam os problemas brasileiros, como o "O Pagador de Promessas", "Vidas Secas", "Deus e o Diabo na Terra do Sol" e "Couro de Gato", foram apresentados pelo Sr. Deputado Eurico de Oliveira os Projetos de números 2.889 e 2.904, ambos de 1965, que visam à proibição de exportação e exibição de filmes que explorem temas baseados em aspectos negativos do País. (Vide D.C.N. (S.I.) de 12 e 15 de junho de 1965, páginas 4.317 e 4.427.)
- (21) Vide nota 18.
- (22) Glauber Rocha, ob. cit., pág. 144.
- (23) Foram aprovadas pelo Congresso Nacional a Lei n.º 4.549, de 10 de dezembro de 1964, que "concede, pelo prazo de vinte e quatro meses, isenção de direitos alfandegários, imposto de consumo e taxa de despacho aduaneiro para importação de equipamento e material cinematográfico" (Publicada no *Diário Oficial* de 16 de dezembro de 1964, pág. 11.508), e a Lei n.º 4.622, de 3 de maio de 1965, que, entre outras disposições, concede isenção dos impostos de importação e de consumo, e de despacho aduaneiro sobre a importação, pelo prazo de 36 meses, de equipamentos e materiais para instalação, ampliação e renovação de estúdios e laboratórios cinematográficos, de acordo com projetos aprovados pelo Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica. (Publicada no *Diário Oficial* de 5 de maio de 1965.)
- (24) A já mencionada Lei n.º 4.622, de 3 de maio de 1965, estabeleceu isenção dos impostos de importação e de consumo, e de taxa de despacho aduaneiro, pelo prazo de 36 meses, para importação de equipamentos de produção, seus sobressalentes e ferramentas, destinados às indústrias de fabricação de filmes virgens, para todos os fins, bem como para produção de matérias-primas indispensáveis à fabricação de filmes virgens.

serviria, sobretudo, para a cópia dos filmes estrangeiros importados, dos *masters*, cujas cópias são feitas aqui no Brasil. Seria possível, inclusive, que isso facilitasse ainda mais a importação de produções cinematográficas de outros países, porque, com o filme virgem mais barato, mais cópias de filmes estrangeiros poderiam ser editadas. Penso que se pode fazer um paralelo com o problema dos laboratórios cinematográficos, cujo comércio procurou-se desenvolver através de diversas medidas. Criou-se uma série de vantagens, desde que os filmes estrangeiros fossem copiados em laboratórios brasileiros. Isso permitiu um desenvolvimento comercial dos laboratórios, mas, como o desenvolvimento geral do comércio cinematográfico, foi, também, paralelo; isto é: vinculado à importação do filme estrangeiro."

A criação de um regime de facilidades para a aquisição de material técnico moderno tem, todavia, grande papel dentro de um quadro esquemático dos problemas de nossa cinematografia, pois, como observa Néilson Pereira dos Santos (25), "a nossa estrutura técnico-industrial ainda não nos dá condições para fazer filmes dentro dos padrões internacionais. Temos tido experiências muito desagradáveis. Há distribuidores que se interessam por filmes brasileiros, querem comprá-los, mas na hora em que a cópia do filme é analisada por laboratórios estrangeiros, na França, na Itália, nos Estados Unidos, o filme é rejeitado, porque tecnicamente, industrialmente, o cinema brasileiro não está de acordo com os padrões requeridos".

Entre as recomendações constantes das conclusões do relator da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre atividades das empresas cinematográficas nacionais e estrangeiras atuantes no País encontra-se a criação do Instituto Nacional de Cinema. A esse respeito assim se pronunciou perante aquela Comissão o Professor Paulo Emílio Sales Gomes:

"O Instituto Nacional de Cinema é idéia que merece a atenção de um pesquisador e a dedicação de um historiador.

Vem desde 1952, quando o cineasta Alberto Cavalcanti, então no Brasil, foi chamado pelo Presidente da República para uma conversa sobre problemas do cinema. Esse cineasta, de origem brasileira, que se ilustrou nos cinemas francês e inglês, foi, então, encarregado de realizar um levantamento da situação do cinema no Brasil. Apresentou um programa que acabou sendo o projeto de lei de criação do Instituto Nacional de

Cinema (26). Daquela data até hoje, o Instituto Nacional de Cinema tem constituído um verdadeiro teste para sentirmos até que ponto o amadurecimento de nossas elites dirigentes tem sido lento em relação à matéria. Se bem que as nossas elites tenham perdido a mentalidade colonial, importadora, em tantos assuntos, mantiveram-na, durante muito tempo, em relação ao cinema.

Era fácil constatar. Fazíamos inquéritos entre homens representativos da elite dirigente brasileira, intelectuais e políticos que evidenciavam grande vivência cinematográfica através de suas memórias. Tais vivências, entretanto, vinculavam-se exclusivamente ao cinema estrangeiro. Não tinham, portanto, sensibilidade e receptividade para os problemas do cinema nacional. Era o cinema, como foram outrora o automóvel e a geladeira, algo que só o estrangeiro produzia e nós importávamos. Houve até em determinado momento uma frase célebre: "O Brasil não produz filmes, como não produz cerejas; questão de clima. Impossível existir cinema no Brasil." As diferentes tentativas de criação do Instituto Nacional de Cinema — essa, inicial, de Alberto Cavalcanti, uma outra, em seguida, reformulada por uma Comissão Nacional de Cinema, convocada, ao tempo do Governo Kubitschek, pelo então Ministro da Educação e Cultura, Clóvis Salgado, quando o projeto foi, novamente, levado à Câmara ou ao Senado, não sei bem — tiveram sempre o mesmo destino: desinteresse, paralisção. Falou-se muito em sabotagem. Falou-se muito em interesses estrangeiros visando a sabotar o desenvolvimento do cinema brasileiro. Convenci-me, desde logo, de que, no fundo, projetávamos na força dos estrangeiros a nossa própria fraqueza. Não havia na realidade sabotagem, nem corrupção, para evitar que essa matéria fosse adiante. Fundamentalmente as coisas não iam adiante por causa de uma mentalidade importadora que reinava em tôdas as nossas elites, inclusive parlamentares e políticas. Esse me parece o motivo primordial pelo qual esses projetos nunca foram adiante.

(25) Vide nota 18.  
 (26) O depoente refere-se ao Projeto de autoria do Poder Executivo (Mensagem número 312/52), aprovado em 5 de novembro de 1953, na Câmara dos Deputados (Projeto n.º 2.383/52), presentemente no Senado Federal (PLC n.º 1, de 1954). Publicado no *Diário do Congresso Nacional* (S. II) de 20 de janeiro de 1954 e na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 2, junho de 1964, pág. 168.



Eram proposições que, pelo menos em parte, resolviam o problema de estabelecer-se uma concorrência leal dentro do nosso próprio mercado entre o filme brasileiro e o estrangeiro." (27)

Após ressaltar o interesse de diversas autoridades governamentais pela cinematografia brasileira nos últimos tempos, concluiu o Professor Paulo Emílio Sales Gomes:

"Assim, parece-me ser esse o momento para um grande e decisivo esforço, tendo em vista a conquista do nosso mercado para o cinema nacional."

Para concluir o presente estudo transcrevemos as palavras de Gustavo Dahl em seu ensaio sobre o cinema novo e as estruturas econômicas tradicionais, recentemente publicado pela Revista Civilização Brasileira. Assim define o cineasta as anomalias do mercado brasileiro:

"A falácia dos exibidores — bem conhecido que é seu zelo pelos destinos do cinema brasileiro — coloca-nos diante do problema maior do cinema nacional, que é a luta dos exibidores brasileiros e das distribuidoras estrangeiras, de um lado, contra os produtores e distribuidores brasileiros, do outro. Nosso mercado cinematográfico tem sido tradicionalmente dominado pelas companhias distribuidoras estrangeiras, norte-americanas sobretudo. Devido às condições extremamente convenientes à entrada de filmes estrangeiros para a exploração comercial — representadas sobretudo pelas ínfimas taxas alfandegárias, invariáveis há quase trinta anos; pela facilidade da remessa de lucros; pela inexistência da correspondente obrigação de importação, mínima que fôsse, de filmes brasileiros pelos países que nos fornecem seus filmes —, nosso mercado apresenta-se como particularmente vantajoso. Além do mais, a alta taxa de crescimento da população garante para os próximos anos uma expansão do mercado, ao mesmo tempo que o subdesenvolvimento o protege das investidas da televisão. Devido a todas estas razões, o afluxo de filmes estrangeiros é enorme (entre 500 e 600 filmes novos por ano, não se contando as reapresentações), resultando que o Brasil consome a mesma quantidade de filmes, e às vezes até mais, cifras que mercados bem mais importantes, como o norte-americano, o italiano, o alemão, o francês, o inglês etc., não chegam a atingir.

Este mercado saturado encontra dificuldades mesmo em absorver os trinta filmes anuais da produção brasileira.

Provindo a quase totalidade da renda do exibidor dos filmes estrangeiros, é pois natural que ele defenda os interesses das grandes distribuidoras internacionais, e a elas esteja ligado. A absoluta saturação do mercado faz com que o filme brasileiro só possa afirmar-se em detrimento do filme estrangeiro. Já estando parcial ou totalmente pago, através de sua exploração no país de origem, e contando, no caso norte-americano, com uma rede mundial de distribuição, o filme estrangeiro tem possibilidades de oferecer ao exibidor condições que o produtor brasileiro, dispoendo somente do mercado nacional — saturado, caótico, e de difícil exploração —, não pode assegurar. A consequência desse *dumping* é que o exibidor freqüentemente se recusa a pagar os 50% estipulados pela lei como participação do produtor nas entradas, oferecendo 40%, mesmo 30%, e às vezes até um preço fixo, ínfimo, pela exploração comercial do filme. Se levarmos em conta que da receita do produtor o exibidor desconta 7% para o pagamento da publicidade e o distribuidor sua comissão de 20 a 30%, a parte do produtor acha-se incrivelmente diminuída. Se nos lembrarmos ainda de que o controle da venda das entradas é feito através de *borderôs* elaborados pelo próprio exibidor, de fiscalização difícil nas grandes capitais e absolutamente impossível no resto do Brasil, sendo a fraude uma prática usual, verificamos que mesmo este mercado precário e hostil não é explorado dentro de suas possibilidades reais. E, se nos lembrarmos de que, em qualquer país do mundo, o filme é um produto cuja fabricação exige no mínimo seis meses, e cujo capital é devolvido lentamente em um ou dois anos, com os juros altos e um lucro apenas razoável — no Brasil, o lucro tem de cobrir, na melhor das hipóteses, os juros de 4% ao mês sobre o capital empregado —, verificamos que o filme brasileiro existe por aquela mesma misteriosa virtude que faz o besouro condenado pela aerodinâmica voar. Ou então que se nutre do mito que ele próprio gera."

(27) Entre as medidas recomendadas pelo Sr. Deputado Ewaldo Pinto, em seu relatório conclusivo sobre as investigações realizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída na Câmara dos Deputados para estudar os problemas da indústria cinematográfica nacional, encontra-se a criação do Instituto Nacional de Cinema, nos termos do proposto pelo Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica. Para maiores esclarecimentos vide *Revista de Informação Legislativa*, n.º 2, de junho de 1964, páginas 162 e 198.

# DIREITO DO AUTOR

*Leda Maria Cardoso Naud*  
Pesquisadora do Serviço  
de Informação Legislativa

Matéria controvertida, as discussões que se travam a respeito de conceituação e fundamentos de direito autoral ou direito do autor não chegaram, ainda, a uma unanimidade de pontos de vista.

Segundo o Sr. Hermano Duval ("Direitos Autorais nas Invenções Modernas"), o legislador brasileiro "firmou-se na velha concepção francesa que conceituava o direito do autor como uma manifestação do direito de propriedade igual ao que o homem comumente exerce sobre qualquer objeto".

A esta teoria da **propriedade** opõe-se a da **personalidade**, que "vé no direito de autor um direito pessoal resultante da livre manifestação do pensamento. Fundada por Kant, desenvolvida por Gietke, esta teoria justifica a tutela do autor como uma das manifestações de sua liberdade de ação, manifestação que constitui, como a própria liberdade, um **jus personalissimum**, um direito inerente à pessoa e intransferível". (Hermano Duval, mesma obra.)

Outra teoria é a chamada dos **direitos intelectuais** ("jura in re intellectuali"), "susceptíveis de exploração exclusiva e compreendendo os direitos de autor, as patentes de invenção, marcas de fábrica, desenhos e modelos industriais".

Esta teoria gozaria de bastante sucesso e serviria de base para uma outra concepção: a que "considera o direito do autor como um **direito de natureza dupla** constituído por dois elementos: o **direito moral** e o **direito pecuniário**, cada um com características próprias e sem que o primeiro se identifique com o direito mais geral da personalidade humana, mas participe dos quadros do direito de autor com normas próprias". (Hermano Duval, obra citada.)

Pela Constituição brasileira (art. 141, § 19), "aos autores de obras literárias, artísticas ou científicas pertence o direito exclusivo de reproduzi-las. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei fixar".

Pelo Código Civil, este direito era ampliado aos sucessores que menciona (editores, cessionários etc.). (1)

Segundo o Sr. Hermano Duval, "enquanto a obra fôr inédita, o autor não está sujeito a nenhuma restrição (prerrogativa pessoal do autor, atinente ao direito moral)".

Publicada a obra, colocada à disposição do público, "o direito exclusivo de utilização econômica da obra só está sujeito às restrições de livre utilização expressamente previstas na lei (Cód. Civil, art. 666). Este direito tem por objeto a multiplicação total ou parcial da obra originária ou derivada, por qualquer meio de reprodução, como a cópia manuscrita, mimeografada, fotocopiada; a impressão, a litografia, a gravura, a gravação etc. Assim, há tantos direitos de utilização econômica quantos comportar a natureza da obra".

Dentre as principais, destaca o Sr. Hermano Duval as seguintes:

- a) direito de reprodução;
- b) direito de representação;
- c) direito de execução;
- d) direito de recitação;
- e) direito de adaptação;
- f) direito de tradução;
- g) direito de radiodifusão.

Ao direito moral do autor filiam-se:

- a) o direito ao inédito;
- b) o direito à integridade da obra;
- c) o direito à paternidade e ao nome;
- d) o direito ao arrendimento.

Dirceu de Oliveira e Silva ("O Direito de Autor") assim conceitua o Direito Moral:

"O Direito Moral está diretamente vinculado à pessoa do autor, e funda-se no fato de ser a obra a projeção da sua personalidade."

Quanto ao Direito Patrimonial, diz:

"O Direito Patrimonial resulta da publicação da obra. A publicação da obra, ou seja, a comunicação da obra ao público, é feita de inúmeras formas. A obra pode ser publicada através de edição gráfica (livros, álbuns de música etc.), edição fonomecânica (discos), edição cinematográfica (filmes). A publicação pode realizar-se através de representação: é o caso de peças teatrais, óperas, "ballets"; por meio de execução: concertos, audições musicais; através da radiodifusão, da televisão etc. Enfim, os meios de reprodução e execução da obra são de uma

grande variedade e a tendência é o crescimento do seu número à medida que se descobrem novos processos de publicação.

(1) No Código Civil de 1916, no Capítulo VI — *Da Propriedade Literária, científica e artística*, art. 649, lê-se:

"Art. 649 — Ao autor de obra literária, científica ou artística pertence o direito exclusivo de reproduzi-la.

§ 1.º — Os herdeiros e sucessores do autor gozarão desse direito pelo tempo de sessenta anos, a contar do dia do seu falecimento.

§ 2.º — Morrendo o autor sem herdeiros ou sucessores, a obra cai no domínio comum."

A Lei n.º 3.447, de 23-10-58, alterou disposições do Código Civil:

"LEI N.º 3.447 — DE 23 DE OUTUBRO DE 1958

*Altera disposições do Código Civil.*

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Dê-se ao art. 649 e seus parágrafos do Código Civil a seguinte redação:

"Art. 649 — Ao autor de obra literária, científica ou artística pertence o direito exclusivo de reproduzi-la.

§ 1.º — Os herdeiros e sucessores do autor gozarão desse direito pelo tempo de 60 (sessenta) anos, a contar do dia de seu falecimento.

§ 2.º — Se morrer o autor, sem herdeiros ou sucessores até o 2.º grau, a obra cairá no domínio comum.

§ 3.º — No caso de caber a sucessão aos filhos, aos pais ou ao cônjuge do autor, não prevalecerá o prazo do § 1.º e o direito só se extinguirá com a morte do sucessor."

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 23 de outubro de 1958; 137.º da Independência e 70.º da República. — JUSCELINO KUBITSCHEK — *Cyrillo Junior.*

No Anteprojeto do Código Civil, mandado publicar pelo Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores, para receber sugestões, de acordo com o disposto no art. 4.º do Decreto n.º 1.490, de 8 de novembro de 1962 (D.O. de 8 de abril de 1963), lê-se o seguinte:

"Capítulo III — *Dos Direitos da Personalidade.* Art. 37 — *Direitos Autorais* — Ao autor de obra literária, científica ou artística e outras produções da inteligência é assegurada proteção jurídica nos termos das leis especiais que regulem os direitos autorais e a propriedade industrial."

No Projeto n.º 3.263, de 1965, que institui o Código Civil (Mensagem n.º 804/65, do Poder Executivo), lê-se o seguinte:

"Capítulo III — *Dos Direitos da Personalidade.* Art. 36 — *Direitos Autorais* — Ao autor de obra literária, científica ou artística e outras produções da inteligência, assegura-se proteção jurídica nos termos da legislação especial." (D.C.N. de 30-10-65, pág. 2).

O Direito Patrimonial consiste na faculdade, que é exclusiva do autor, de autorizar ou não a reprodução ou execução da obra, através de todos os processos conhecidos e daqueles que forem inventados. No Direito brasileiro, o art. 48, n.º III, do Código Civil, considera o direito do autor um bem móvel, podendo ser negociado por todos os meios legais, durante toda a vida do autor e mais sessenta anos após a sua morte. A partir desse momento, a obra cai em domínio público, passando a pertencer a toda a humanidade. Qualquer pessoa pode reproduzi-la ou executá-la. O prazo de proteção da obra varia muito, segundo a legislação de cada país, havendo nações em que essa proteção é perpétua. O Brasil adotou, inicialmente, o prazo de cinquenta anos a contar da publicação da obra. Posteriormente, o Código Civil estendeu a duração para sessenta anos a contar do falecimento do autor."

Adriano de Cupis ("Os Direitos da Personalidade") assim se refere ao direito moral do autor:

"Entre os poderes respeitantes ao autor, ou seja, ao criador da obra de engenho, alguns têm sido agrupados no chamado direito moral ou pessoal do autor. A noção negativa de tal direito é a seguinte: todos os poderes respeitantes à utilização não-econômica da obra criada, isto é, todos os poderes que não fazem parte do direito patrimonial do autor.

Este último tem por objetivo um bem (obra de engenho) que é exterior relativamente à pessoa e capaz de ter uma utilidade econômica própria e distinta.

Segundo a arguta expressão de Carne-Lutti, a obra de engenho é uma idéia ou um pensamento formulado e emitido em um *quid* exterior que o recebe e o contém (*corpus mechanicum*). Sendo o produto da atividade criadora do indivíduo, estabelece ligada por uma relação de natureza genérica, o qual, por outro lado, não prejudica a sua exterioridade relativamente ao indivíduo. Com efeito, o ser produzido pela atividade do indivíduo não exclui que o objeto constitua um *quid* separado da pessoa e existente fora desta, não se devendo confundir a gênese com a existência.

A exterioridade não é eliminada nem mesmo pela conservação do cunho pessoal do sujeito criador (autor), do mesmo modo que as partes do corpo humano, uma vez dele separadas, são coisas objeto do direito de propriedade daquelas de cujo corpo foram separadas.

A obra de engenho, assim concebida, é suscetível, por si mesma, de utilização econômica, pois esta é possível não apenas relativamente às coisas corporais.

Existe uma já antiga disputa sobre o ponto de saber se, de fato, este direito — que é um direito sobre bens imateriais — pode considerar-se um direito real (mais precisamente, um direito de propriedade: "propriedade intelectual", segundo uma locução que tem tido largo emprêgo). De resto, o problema mais geral a respeito da classificação dos chamados "direitos sobre bens imateriais" tem sido muito discutido. A tese que inclui tais direitos na mesma categoria dos direitos reais se contrapõe a orientação que os considera como uma classe autônoma de direitos patrimoniais, embora apresentem importantes analogias de estrutura com os direitos reais. A solução deverá encontrar-se somente quando se estabeleça se é ou não caráter distintivo essencial dos direitos reais a corporalidade da coisa, questão que não tem sido pacificamente resolvida, mas que não é possível tratar aqui convenientemente. Basta apenas dizer que, mesmo que se considere o direito de autor como um direito de propriedade intelectual, é indubitável tratar-se de uma propriedade que apresenta características jurídicas especiais, que dependem de ser o seu objeto um objeto especial."

Objetivando pudesse o presente trabalho constituir uma fonte resumida de informações sobre o direito do autor, e sobre as convenções internacionais que tratam da matéria, traduzimos, a seguir, um capítulo da obra de André Françon ("La propriété littéraire et artistique en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis") e textos extraídos do "Juris Classeur de la propriété littéraire et artistique". Traduzimos, ainda, um texto do periódico "Le Droit d'Auteur", que trata sobre o direito do autor na União Soviética.

A última parte do trabalho dedicamos à legislação brasileira sobre direito do autor.

#### DIREITO DO AUTOR: DEFINIÇÃO

Como se poderia definir o direito do autor, assim como ele está consagrado nas leis?

Boa definição seria a de que ele consiste em um agregado de direitos pecuniários temporários exclusivos que a lei, sob certas condições, e por meio de certas formalidades, atribui, no interesse da coletividade, àquele que publica licitamente uma obra original.

Esta definição vale mais para os Estados Unidos do que para a Grã-Bretanha, cuja

legislação se impregna, cada vez mais, de elementos emprestados da concepção latina sobre propriedade literária.

1. O direito do autor é uma reunião de direitos pecuniários temporários exclusivos.

O direito do autor é uma reunião, um agregado de direitos. Isto quer dizer que, apesar de se persistir em falar a respeito de "copyright", o direito do autor comporta, igualmente, múltiplas prerrogativas, cada uma definida pelos legisladores e dotada de características próprias e independentes.

As leis inglesa e americana têm em comum a característica de não conferir aos beneficiários senão direitos pecuniários. Se o direito de publicação é aí reconhecido, é, antes de tudo, por seu aspecto econômico. E se aí se encontram (na lei inglesa sobre direito do autor) certas disposições relativas ao direito moral, elas são muito fragmentárias. E, pois, fora o "copyright" e fundando-se em outras bases jurídicas, que o autor deve procurar salvaguardar seus interesses espirituais, quando eles estiverem ameaçados.

As prerrogativas concedidas pelas leis sobre direito do autor são temporárias. Nos Estados Unidos elas são, em princípio, mais curtas que na França, pois o prazo normal de proteção aí é de 28 anos, somente, após a publicação, com possibilidade de renovação para 28 anos, enquanto que na Grã-Bretanha, em regra geral, a propriedade literária dura, como na França, até 50 anos após a morte do autor. Quanto à proteção perpétua, não se encontra quase no direito anglo-americano, senão no domínio secundário das obras não publicadas e, ao menos nos Estados Unidos, somente no quadro da "common law".

Os direitos conferidos ao titular do "copyright" são exclusivos. A regra é formulada em termos expressos na seção 8 da Constituição americana, dando poder ao Congresso para legislar sobre o direito do autor (2). Mas, como há na noção de monopólio qualquer coisa que inspira a desconfiança dos americanos, eles não hesitaram em transgredir o princípio constitucional, instituindo um regime de licença legal em matéria de reprodução mecânica de obras musicais. O exclusivismo do direito do autor é ainda mais atacado na Grã-Bretanha, onde a licença legal é admitida não somente para os instrumentos de música mecânicos, mas também, em certos casos, após a morte do autor.

2. O direito do autor é um agregado de direitos pecuniários temporários exclusivos que a lei, sob certas condições e por meio de certas formalidades, atribui, no interesse da coletividade.

Chegamos, aqui, ao caráter fundamental da noção de "copyright". Este privilégio é de origem puramente legal. Como declarou a Corte Suprema dos Estados Unidos, no *affaire Holmes c/Hurst* (U.S. Sup. Ct., 1899) 174 U.S. 82 — "parece agora reconhecido como direito nos Estados Unidos e Grã-Bretanha que o direito de um autor ao monopólio da publicação é medido e determinado pela lei sobre o direito do autor, que suprimiu qualquer direito que tenha existido em "common law".

A explicação desta posição foi dada, em termos muito claros, pelo Comitê encarregado de redigir a lei americana de 1909:

"A legislação sobre o direito do autor estabelecida pelo Congresso conforme os termos da Constituição, afirma ele, não está, de maneira nenhuma, baseada em um direito natural exercido pelo autor sobre seus escritos — a Corte Suprema considera que os direitos que ele possa ter são de ordem puramente legal —, mas no fato de que o bem-estar do público, o progresso da ciência e das artes úteis serão favorecidos se os autores tiverem garantido por períodos limitados um direito de exclusividade sobre seus escritos.

"Duas questões se colocam: em que medida uma tal legislação estimulará o autor e será, conseqüentemente, vantajosa para o público? E em que medida o monopólio assim estipulado poderá ser prejudicial ao público? Parece que a outorga judiciosa de direitos de exclusividade deste gênero deve levar ao público vantagens capazes de contrabalançar largamente os inconvenientes de um monopólio temporário."

Esta concepção leva o legislador a reunir condições para o exercício ou mesmo o gozo do direito do autor. Se bem que formalidades desta natureza tenham hoje desaparecido quase totalmente na Grã-Bretanha e que nos Estados Unidos o depósito e o registro da obra não sejam geralmente mais que a

#### (2) CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:

"Seção 8 — Compete ao Congresso lançar e arrecadar impostos, direitos de alfândega, e cisas; pagar as dívidas, prover à defesa comum e ao bem geral dos Estados Unidos. Todos os impostos, direitos, e cisas, porém, devem ser uniformes por toda a extensão dos Estados Unidos;

.....  
Promover o progresso da ciência e das artes úteis, garantindo, por tempo limitado, aos autores e inventores direitos exclusivos aos seus escritos ou descobertas."

preliminar obrigatória de toda a ação dirigida contra um contrafator, neste último país a aposição de uma menção de reserva sobre todos os exemplares da obra mantém, em quase todos os casos, uma condição de validade do direito do autor.

Tudo o que foi dito prende-se, apenas, às obras publicadas. Sobre as obras inéditas o autor tem todos os direitos. Seu direito de propriedade sobre o objeto material, suporte da obra, tem por corolário um direito de propriedade literária que é não menos absoluto que aquele, ainda que dotado de sanções menos rigorosas que o direito do autor legal.

Existe a consciência, ainda, de que o direito da primeira publicação interessa à personalidade do criador, entrando-se, por este título, no direito de "privacy", que garantiu a todo o indivíduo o respeito à sua intimidade.

Mas estas teorias não tiveram seguimento, senão em "common law". É significativo que, cada vez mais, esta veja restrito, em proveito da lei, seu campo de ação em matéria de direito do autor sobre obras inéditas. Na Grã-Bretanha, estas últimas obtiveram proteção legal a partir de 1911. Nos Estados Unidos, a lei de 1909 deixou subsistir a propriedade literária em "common law" sobre esta categoria de obras; mas ela instaurou, para algumas delas, em que a difusão normal não se opera por meio de "publicação" no sentido anglo-saxão do termo — quer dizer, por meio de edição —, um direito do autor, onde a aquisição, ligada ao cumprimento de certas formalidades, faz perder o benefício da proteção em "common law."

Assim, se bem que se persista nos países anglo-saxônicos em qualificar de uma maneira geral o direito do autor de "propriedade", parece incontestável que este vocábulo traduz inexatamente a realidade das coisas e se choça, particularmente nos Estados Unidos, com a teoria do "copyright", privilégio legal conferido no interesse do público.

3. O direito do autor é um agregado de direitos pecuniários temporários exclusivos que a lei, sob certas condições e por meio de certas formalidades, atribui no interesse da coletividade àquele que publica licitamente uma obra original.

Ao menos nos Estados Unidos é, antes de tudo, a publicação concebida como uma multiplicação dos exemplares em vista da venda, que provoca o mecanismo do "copyright".

O beneficiário normal é o autor. Mas se por alguma razão a obra passa por meio de um título regular para a propriedade de um terceiro, é este último e não o criador que,

publicando-a segundo as condições estipuladas pela lei, torna-se o titular inicial do "copyright". É por isto que se pode dizer que neste sistema a proteção é dada mais à obra do que ao autor.

É necessário, ainda, que ela seja original, quer dizer, que ela traduza pelo menos um esforço pessoal de criação. Mas, ainda que a originalidade constitua geralmente uma condição necessária para gozar do direito do autor nos países anglo-saxônicos, ela não é suficiente. O modo de expressão empregado e a destinação da obra devem ser, igualmente, levados em consideração.

Estas considerações, como as precedentes, valem para a Grã-Bretanha em um grau menor do que para os Estados Unidos.

("La propriété littéraire et artistique en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis", *Etude critique*, André Françon, section II, *Définition du Droit D'Auteur*, págs. 15 a 18.)

#### A UNIÃO SOVIÉTICA E O DIREITO DO AUTOR

Todas as tentativas feitas para levar a URSS a participar de uma união sobre direito do autor malograram até o presente. Um artigo publicado no número de verão de *The Author*, sob as iniciais M.E.B., e intitulado *Bridging the Russian Gap* (preencher a lacuna russa), considera as relações com a União Soviética, no domínio do direito do autor, de uma maneira realista. M.E.B. vê a razão da atitude da União Soviética nas diferenças existentes entre o sistema ocidental e o sistema soviético, em matéria de direito do autor, tais como foram sublinhadas em um livro recente de Serge L. Levitsky, *Introduction to Soviet Copyright Law* (edição inglesa de Sijthoff, Leyde — o resumo desta obra se encontra no volume 13 do *International and Comparative Law Quarterly*, pág. 1.130).

Segundo o princípio soviético, o autor trabalha para o bem da coletividade e deve ser remunerado em função da "utilidade social" de sua obra... Quando sua obra... é posta em circulação por um meio qualquer, os direitos que ele perceberá estão fixados em uma série de tabelas previstas pelas leis soviéticas de 1928 e de 1961 sobre o direito do autor. "As taxas, estabelecidas por cadernos de 16 páginas..., variam segundo os méritos literários e a contribuição que a obra traz ao desenvolvimento cultural da nação e a sua educação comunista. Os escritos sem utilidade social, tais como cânticos e outras obras de caráter religioso, quaisquer que sejam seus méritos literários, não rendem nada". A importância das somas que um autor

pode obter é ilustrada pelo fato de que "o autor de uma simples tradução conscienciosamente feita do *Pigmalion*, de Shaw, não recebeu menos que um milhão de rublos". (3)

Embora possamos desaprovar este sistema, é, contudo, necessário levar-se em conta; e é por isso que é razoável a sugestão de M.E.B., visando a abandonar, por enquanto, toda tentativa de obter uma integral proteção mútua do direito do autor. Em vez disso, é necessário assegurar, na URSS, aos autores estrangeiros, por meio de tratados, os direitos de uma remuneração análoga (mesmo que seja menos favorável) àquela que é concedida aos da alçada soviética. (4)

### A OBRA LITERÁRIA E ARTÍSTICA NO DIREITO INTERNACIONAL

A obra literária e artística, sendo um valor comum a toda a humanidade, deve ter a garantia de uma proteção uniforme e universal. A proteção nacional, resultante de leis nacionais, quebra a unidade do direito e não confere senão prerrogativas insuficientes. Por esta razão, os diversos países se agruparam em uniões internacionais com o fim de remediar, parcialmente pelo menos, estas lacunas. As uniões internacionais, apesar de insuficientes, constituem, no estado atual do mundo político e jurídico, em matéria de propriedade literária e artística, como em matéria de propriedade intelectual, o instrumento mais perfeito para assegurar o respeito ao direito do autor.

Existem, atualmente, dois grupos de Uniões, relativos à proteção das obras literárias e artísticas: de um lado, a União de Berna, da qual participam 34 países europeus, africanos, asiáticos ou australianos, mais o Brasil. De outro lado, várias uniões pan-americanas. A última convenção de união pan-americana, modificando a Convenção Pan-americana de Buenos Aires de 1910, revista em Havana em 1923, foi realizada em Washington, em 1946. Não existe, infelizmente, nenhuma ligação entre a União de Berna e as convenções pan-americanas.

#### CONVENÇÃO DA UNIAO DE BERNA

A Convenção da União de Berna para a proteção da propriedade artística e literária tem por origem o Congresso Literário e o Congresso Artístico realizados em Paris, em 1878, por ocasião da exposição internacional do mesmo ano. Foi, então, proposta a criação de uma União, que teria por fim o estabelecimento — nos países signatários — de uma legislação comum sobre o direito do autor. Esta mesma proposição foi feita pela delegação alemã na Conferência de Berna

de 1883. Esta ambição pareceria presunçosa, e foi impossível o estabelecimento de uma legislação comum. A Conferência teve de se contentar em limitar as arbitrariedades das diversas legislações, mediante cláusulas liberais relativas ao julgamento de direitos de coordenar as diversas leis nacionais, de remediar as insuficiências mais flagrantes das regulamentações particulares a cada país, estabelecendo regras comuns, seguindo uma justa terminologia baseada sobre pontos especiais e particularmente importantes.

A Convenção é uma obra prática à qual as necessidades práticas dão um caráter composto. Aí se encontram lado a lado, seguindo-se às vezes, no texto de um mesmo artigo, regras de natureza diferente. Entretanto, ao correr de diversas conferências de revisão, as diversas espécies de estipulações não se desenvolvendo igualmente, as regras concernentes ao gozo dos direitos ficaram como eram na sua origem.

A Convenção da União, concebida como uma lei material internacional, elaborada como um acórdão relativo ao gozo dos direitos, foi, por fim, assinada e seus resultados felizes foram devidos não tanto à necessidade da proteção do direito do autor, como à organização das bases unificadoras que pregou e ao espírito internacional que ela contribuiu por criar.

A Convenção foi elaborada pelos representantes dos países signatários reunidos em Berna em 1883 e, posteriormente, em conferência de revisão. Teve ela o caráter de uma união, em razão da criação, desde sua origem, de um organismo administrativo que teve por fim a reunião de todos os documentos relativos à Convenção e a sua aplicação, difundindo os ensinamentos e preparando as revisões.

O organismo unificador é constituído por uma comissão, tendo sede em Berna. Liga-se à União de Berna, quanto à proteção de obras literárias e artísticas, e à União de Paris, quanto à proteção da propriedade industrial.

O estatuto da Comissão resulta dos artigos 21, 22 e 23 da Convenção, completados

(3) A opereta *My Fair Lady* foi levada em Moscou, em dezembro de 1964, sem a autorização da *Columbia Broadcasting System*, que controla os direitos de execução desta obra no estrangeiro. A *Columbia* apresentou uma queixa oficial, junto ao Adido da Embaixada Soviética, em Washington. Modificará isto a atitude da URSS quanto às obras estrangeiras? É uma dúvida que se põe.

(4) "Le Droit d'Auteur", revue mensuelle des Bureaux Internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle (BIRPI), Genève, Avril, 1965, pág. 100.

pela parte final — artigo 5 —, e um regulamento elaborado pelo governo suíço. Dependendo o estatuto da Comissão da Convenção da União, a Comissão depende, em seu princípio, dos países integrantes, estando colocada, quanto a seu funcionamento, sob a autoridade do governo suíço. As despesas da Comissão estão a cargo das potências integrantes, divididas segundo as disposições do artigo 24 (2.º). O idioma oficial da Comissão é o francês.

A Comissão publica, ainda, um periódico — "Le Droit d'Auteur". Este periódico contém todos os textos nacionais e internacionais concernentes à matéria, jurisprudência, artigos de doutrina etc. Este acervo constitui a documentação mais completa existente sobre o assunto. A obra da Comissão não se limita, entretanto, a este trabalho de documentação e exegese. Ela é o centro natural de todos os estudos relativos à União, tendo lugar destacado nas revisões sucessivas da Convenção, desempenhando um trabalho discreto, mas eficaz, na conciliação dos pontos de vista dos diversos países.

A Comissão de Berna é a alma do corpo unificador. (5)

#### A CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE O DIREITO DO AUTOR

(Genebra, 6 de setembro de 1952)

O nascimento de elites intelectuais engajadas na ação política e social, desde o início do século XVIII, levou os juristas a considerar o lugar dos criadores intelectuais como dos mais decisivos para a vida da Nação. Sendo assim, cogitaram de leis que protegessem as atividades desses criadores intelectuais, resolvendo os numerosos problemas que as atividades de uma natureza toda particular possuem em todos os domínios.

Não é senão no fim do século XIX, entretanto — mais especialmente a partir de 1884 —, que se constituíram, após a assinatura de numerosos tratados bilaterais, as primeiras uniões internacionais, precedidas pela criação de organizações internacionais de autores (Association Littéraire Internationale, 1878). Desde então, as convenções multilaterais se sucederam no mundo. A Convenção de Berna, em 1886, teve grande sucesso, superando, mesmo, as expectativas de seus promotores.

A floração de convenções multilaterais (quase sempre mal sucedidas) foi a consequência da revolução industrial e das consequentes mudanças no plano internacional. Os países que não participaram nem de uma nem de outra assistiram, somente, entretan-

to, a este grande movimento jurídico-intelectual. E assim que, ainda hoje, os países árabes e a quase totalidade dos países da América Latina ficaram de fora da única Convenção coroada de sucesso — a Convenção de Berna. Outros países dificultaram sua adesão baseados em particularismos jurídicos ou ideológicos, como os Estados Unidos e a Rússia. A Convenção de Berna sofreu, pois, de um certo absentismo crônico, até que em 1928 a Conferência de Revisão, reunida em Roma, adotou uma moção franco-brasileira que previa a unificação da proteção internacional do direito do autor em escala universal, graças ao meio de harmonizar o sistema de Berna (reduzido a ser essencialmente um sistema pan-europeu) com os outros sistemas, principalmente o sistema pan-americano — particularmente a Convenção de Havana. Esta evolução do espírito era necessária, em vista do desenvolvimento dos meios ultramodernos de difusão das obras do espírito.

A moção franco-brasileira, aprovada em junho de 1928 pela Conferência de Roma, pôs a questão em estudo em setembro do mesmo ano e, ao mesmo tempo, a Comissão da União Pan-Americana a inscrevia em ordem do dia da 7.ª Conferência Pan-Americana de Montevideú.

Entre os diversos organismos internacionais, entretanto, se produziam divergências quanto ao método a ser adotado. O Instituto de Roma, pela unificação do direito privado, preconizava uma reforma da Convenção Pan-Americana de Havana, a fim de permitir a adesão de todos os países. A comissão preparatória da Conferência de Montevideú optava, ao contrário, pela preparação de um novo texto, independente de convênios já existentes. Uma lista de princípios fundamentais foi entregue a uma comissão, que elaborou um anteprojeto. Os trabalhos da Comissão de Montevideú demoravam-se, entretanto, e, em 1935, o governo brasileiro convocou uma nova Comissão no Rio de Janeiro, que trabalhou paralelamente à de Montevideú. Esta Comissão brasileira elaborou um projeto e fez a comunicação à Comissão de Montevideú, que elaborou este projeto com pequenas modificações.

Provocando sérias controvérsias entre os juristas europeus, uma comissão de especialistas, reunidos em Paris em 1936, lançou as bases de um projeto provisório, que foi transmitido à Comissão de Montevideú, a fim de transformar em um projeto único os textos

(5) Juris Classeur — Propriété littéraire et artistique. Le Droit International. La Convention d'Union de Berne, fasc. 23.



de Paris, Rio de Janeiro e Montevideu. O projeto da comissão de especialistas foi comunicado aos governos em novembro de 1936 e uma nova reunião foi convocada em Bruxelas, em 1938.

Programaram-se a Conferência Pan-Americana e a Conferência de Washington, que não pôde reunir-se por causa da guerra (a reunião se daria somente em 1946). A segunda guerra mundial pôs fim, igualmente, ao Instituto Internacional de Cooperação Intelectual.

Em plena guerra pôde-se assinalar uma campanha pela imprensa (1942) em diversos jornais ingleses e americanos, tendo em vista a conclusão de um acordo concernente ao direito do autor e que seria concluído pelos "Quatro Grandes", permitindo a adesão de todos os outros países. Este projeto criou corpo nas perspectivas de paz e a UNESCO encarregou, em 1945, a Conferência preparatória de Londres de estabelecer as suas bases. Destruindo nos espíritos dos homens os germens da guerra, preparando o estatuto universal do pensamento, procurou-se eliminar as barreiras que constituíam obstáculo à livre difusão das idéias: foi o que visou a Convenção Universal, pois a diversidade das legislações nacionais e a impossibilidade de obter a unificação da matéria entravam gravemente a cultura das massas, a livre circulação da cultura e o elan criador dos autores.

Em vista disso, entre os anos de 1947 e 1948, a UNESCO elaborou, com métodos novos, esta Convenção Universal. Uma divisão especializada foi criada naquele órgão, encarregada de reunir a documentação necessária, e a Comissão de Especialistas, reunida em Paris, realizou uma enquête sobre direito do autor entre todos os países do mundo para que, em vista do material recolhido, se pudesse determinar os pontos comuns e as divergências entre as diferentes leis nacionais.

Em março de 1948, sucedia-se a Proclamação dos Direitos do Homem, pela Conferência Pan-Americana de Bogotá, cujo artigo 13 estava assim redigido:

"Toute personne a le droit de participer à la vie culturelle de la communauté, à jouir des arts et à bénéficier des avantages que procurent les progrès intellectuels et particulièrement les découvertes scientifiques.

Elle a de même le droit à la protection des intérêts moraux et matériels qui résultent des inventions, des œuvres littéraires, scientifiques ou artistiques dont elle est l'auteur."

Esta proclamação foi seguida pela Declaração da ONU sobre os Direitos do Homem, em novembro de 1948, cujo artigo 27 é o seguinte:

"Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.

Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur."

Em julho de 1949 uma segunda comissão de especialistas se reuniu em Paris. Foi proposto aos governos signatários e à UNESCO a elaboração de estudos para a preparação do texto do projeto da Convenção Universal.

Uma Conferência-Geral, reunida em Paris, aprovou a recomendação da comissão dos especialistas, e uma terceira comissão, reunida em Washington, em 1950, preparou as bases da Convenção Universal. A quarta e última comissão de especialistas elaborou o anteprojeto da Convenção Universal do Direito do Autor e, ao mesmo tempo, a Conferência-Geral autorizava a UNESCO a convocar a Conferência Diplomática que devia examinar e eventualmente assinar o anteprojeto.

A Conferência foi convocada em Genebra em agosto de 1952, reunindo delegações oficialmente acreditadas de 50 países, de todas as partes do mundo.

O texto, após longas e numerosas discussões, que mostravam a necessidade de conciliar e de ajustar pontos de vista muitas vezes divergentes e opostos, foi adotado pela assinatura de delegações de 36 países, e, após certo prazo, a Convenção ficou aberta à adesão de todos os países do mundo. (6)

#### LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE DIREITO DO AUTOR

No Brasil a classe dos compositores goza de uma certa segurança. Os escritores não constituem, porém, nem mesmo uma classe — considerando a falta de um espírito associativo que defenda seus interesses —, e só encontram proteção na Lei n.º 4.790, de 2 de janeiro de 1924.

(6) "Propriété Littéraire et Artistique, Droit International. La Convention Universelle sur le droit d'auteur" (Genève, 6 septembre, 1952). "Juris Classeur de la propriété littéraire et artistique", fasc. 24.

A legislação brasileira relativa ao assunto remonta a 1891 (Leis da República), ao Decreto n.º 197 e à Lei n.º 496, ambos de 1898.

A primeira República contou, ainda, com várias resoluções concernentes a obras artísticas, científicas e literárias, quer tratando da propriedade destas obras, quer reconhecendo como de utilidade pública entidades como a Sociedade Brasileira de Autores Teatrais.

Convém frisar, entretanto, d'êste período, o Decreto n.º 4.790, de 2 de janeiro de 1924 — que definiu os direitos autorais — e o Decreto n.º 5.492, de 16 de julho de 1928 (Lei Getúlio Vargas), que regulamentou a organização das empresas de diversão e a locação dos serviços teatrais.

Na época em que foram promulgados êstes decretos, entretanto, não se podiam prever os problemas complexos criados pelo desenvolvimento científico e as novas técnicas resultantes, pugnando os especialistas no assunto pela elaboração de leis especiais.

Estas leis especiais foram elaboradas na Europa — as chamadas leis autônomas sobre direito do autor (lei italiana de 1925, lei austríaca de 1936, nova lei italiana de 1941, lei inglesa de 1956 e nova lei francesa de 1956).

Conciliando os múltiplos interesses de cada classe, estas leis foram elaboradas com muita lentidão, levando a lei inglesa, por exemplo, dez anos para ser concretizada.

Pugnaram os especialistas — notadamente a voz autorizada do senhor Hermano Duval — pela elaboração de um Código do Autor, tendo em vista, principalmente, a próxima revisão da Convenção de Berna (1907), da qual o Brasil é o único representante da América Latina a fazer parte, desde 1922.

Segundo o senhor Hermano Duval, a característica do Código deverá ser a desvinculação da matéria do Código Civil, do Penal, do Comercial e dos Códigos de Processo, tendo autonomia própria — as regras de direitos substantivos e adjetivos ficando enfeixadas em Estatuto Único, facilitando, portanto, sua consulta por parte de magistrados, advogados e demais interessados.

#### LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

**Lei 496**, de 1.º de agosto de 1898 — Define e garante os direitos do autor.

**Dec. 1.825**, de 20 de dezembro de 1907 — Remessa de obras à Biblioteca Nacional.

**Lei 2.577**, de 17 de janeiro de 1912 — Torna extensiva às obras científicas, literárias e artísticas editadas em países estrangeiros, que tenham aderido às convenções interna-

cionais sobre o assunto, ou assinado tratados com o Brasil, as disposições da Lei n.º 496, de 1.º de agosto de 1898, salvo as do art. 13.

**Lei 3.071**, de 1.º de novembro de 1916 — Promulga o Código Civil (art.º 649 — 673; 1.346 — 1.358 e 1.359 a 1.362; 48, III, e 178, § 10, VII).

**Dec. 4.790**, de 2 de janeiro de 1924 — Define os direitos autorais e dá diversas providências.

**Lei n.º 5.492**, de 16 de julho de 1928 — Regula a organização das empresas de diversões e a locação de serviços teatrais.

**Decreto 18.527**, de 10 de dezembro de 1928 — Regulamenta a Lei n.º 5.492, de 1928.

**Decreto n.º 21.111**, de 1.º de março de 1932 — Aprova o Regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional.

**Decreto n.º 21.240**, de 4 de abril de 1932 — Nacionaliza o serviço de censura dos filmes cinematográficos.

**Decreto n.º 22.337**, de 10 de janeiro de 1937 — Altera o art. 23 do Dec. 21.240, de 1932.

**Decreto n.º 24.735**, de 14 de julho de 1934 — Aprova o novo Reg. do Museu Histórico Nacional (obras de arte).

**Lei n.º 385**, de 26 de janeiro de 1937 — Obriga a inclusão de obras de autores brasileiros natos em qualquer programa musical.

**Decreto-Lei n.º 25**, de 30 de novembro de 1937 — Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

**Decreto-Lei n.º 92**, de 21 de dezembro de 1937 — Cria o Serviço Nacional do Teatro.

**Decreto-Lei n.º 1.705**, de 27 de outubro de 1939 — Dispõe sobre a publicação nos órgãos oficiais.

**Decreto n.º 4.857**, de 9 de novembro de 1939 — Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos (art.ºs 297 a 311).

**Decreto-Lei n.º 2.848**, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal (art.ºs 184 e 185).

**Decreto-Lei n.º 2.979**, de 23 de janeiro de 1941 — Dispõe sobre o registro de aparelhos de radiodifusão.

**Decreto-Lei n.º 4.641**, de 1.º de setembro de 1942 — Dispõe sobre a execução de óperas brasileiras.

**Decreto-Lei n.º 5.243**, de 11 de fevereiro de 1943 — Autoriza o M.T.I.C. a cobrar direi-

tos autorais pelas peças premiadas em concurso.

**Decretos-Leis n.º 8.356**, de 12 de dezembro de 1945; **8.543**, de 3 de janeiro de 1946, e **9.364**, de 15 de junho de 1946 — Dispõem sobre a censura na radiofonia.

**Decreto-Lei n.º 4.064**, de 29 de janeiro de 1942 — Cria o Conselho Nacional de Cinematografia.

**Decreto-Lei n.º 8.462**, de 26 de dezembro de 1945 — Cria o Serviço de Censura de Diversões Públicas no D.F.S.P. (D.O. 31/12).

**Decreto n.º 20.493**, de 24 de janeiro de 1946 — Aprova o Regulamento do S.C.D.P. no D.F.S.P. (D.O. 29/1).

**Lei n.º 101**, de 17 de setembro de 1947 — Subordina ao M.T.I.C. os contratos entre trabalhadores do teatro, cinema, radiodifusão e circo e os respectivos empregadores.

**Lei n.º 1.386**, de 18 de junho de 1951 — Concede favores às empresas jornalísticas.

**Decreto n.º 29.783**, de 19 de julho de 1951 — Altera o Decreto 21.111, de 1/3/1932, e estabelece novas normas para os serviços de radiodifusão e radiocomunicação no território nacional (D.O. 20/7).

**Decreto n.º 30.179**, de 19 de novembro de 1951 — Dispõe sobre a exibição de filmes nacionais (D.O. de 21).

**Lei n.º 1.565**, de 3 de março de 1952 — Estabelece a obrigatoriedade da representação, pelas companhias teatrais, de peças de autores nacionais.

**Lei n.º 2.083**, de 12 de novembro de 1953 — Regula a liberdade de imprensa (D.O. de 13/11).

**Lei n.º 2.186-A**, de 13 de fevereiro de 1954 — Estende às empresas editoras ou impressoras de livros os favores concedidos às empresas jornalísticas pela Lei n.º 1.386, de 18 de junho de 1951, que regula a importação de papel e outros materiais de consumo de imprensa.

**Lei estadual n.º 2.422**, de 28 de janeiro de 1955 (D.O. de 29) — Cria o Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP) no Estado do Rio (A tabela a que se refere o art. 4.º desta Lei foi publicada no D.O. de..... 30/1/1955, pág. 15).

**Lei n.º 2.415**, de 9 de fevereiro de 1955 — Altera dispositivos dos Decretos n.ºs 18.527, de 10/12/28, e 20.493, de 24/1/46. (Dispõe sobre a outorga de licença autoral para a realização de representações, execuções públicas e teletransmissões pelo rádio ou televisão).

**Decreto estadual n.º 5.020**, de 28 de março de 1955 — Aprova o Regulamento do S.C.D.P. no Estado do Rio (D.O. 9/4/55)

**Lei n.º 4.854**, de 30 de dezembro de 1955 (da Prefeitura do Município de São Paulo) — Dispõe sobre a criação de um adicional sobre o imposto de diversões públicas, a ser cobrado nas entradas de cinema, e dá outras providências (i. é, cria um Júri Municipal de Cinema e institui onze prêmios denominados "Cidade de São Paulo", no valor global de Cr\$ 500.000,00, a favor dos melhores: diretor, autor de roteiro cinematográfico, autor de argumento, ator, atriz, iluminador, cenógrafo, compositor de música, montador-cortador, e coadjuvantes masculino e feminino) — D.O. de 31/12/1955, p. 78.

**Decreto n.º 39.423**, de 19 de junho de 1956 — Regulamenta a Lei n.º 1.565, de 3 de março de 1952 (D.O. de 23/6). (7)

**Decreto n.º 50.631**, de 19 de maio de 1961 — Regulamenta a Lei n.º 1.565, de 3 de março de 1952. (D.O. 19/5/61. Ret. 24/5/61).

**Decreto n.º 50.929**, de 8 de julho de 1961 — Regula a contratação de artistas estrangeiros pelas emissoras de rádio e televisão, teatros, "boites", e estabelecimentos congêneres, e dá outras providências. (Os artigos 5.º, 6.º e 7.º dizem respeito a Direito do Autor) D.O. 8/7/61. Ret. D.O. 10/7/61.

**Lei n.º 3.447**, de 23 de outubro de 1958 — Altera disposições do Código Civil (altera o artigo 649 do Código Civil, que trata da propriedade literária, científica e artística).

**Decreto n.º 1.023**, de 17 de maio de 1962 — Altera e revoga dispositivos do Regulamento aprovado pelo Decreto número 18.527, de 10 de dezembro de 1928, e dá outras providências. — D.O. 17/5/62. Ret. D.O. 18/5/62

**Lei n.º 4.480**, de 14 de novembro de 1964 — Regula a tributação, pelo imposto de renda, dos direitos de autor, da remuneração de professores e jornalistas e dos vencimentos dos magistrados. — D.O. 17/11/64, pág. 10.395.

**Lei n.º 4.506**, de 30 de novembro de 1964 — Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e proventos de qualquer natureza. (Art. 22: Serão classificados como "royalties" os rendimentos de qualquer espécie decorrentes do uso, fruição, exploração de direitos, tais como... d) exploração de direitos autorais, salvo quando percebidos pelo autor

(7) Legislação citada em "Direitos Autorais nas Invenções Modernas", Hermano Duval, página 391.

ou criador do bem ou obra.) D.O. 30/11/64, Supl. parte I.

**Emenda Constitucional n.º 9, de 1964** — Altera o art. 203 da Constituição, dando a seguinte redação: "Nenhum imposto gravará diretamente os direitos do autor, nem a remuneração de professores e jornalistas, excetuando-se da isenção os impostos gerais" (art. 15, n.º IV).

**Lei n.º 4.750, de 12 de agosto de 1965** — Dispõe sobre o financiamento do papel de imprensa, cria o Grupo Executivo da Indústria do Livro, e dá outras providências. (D.O. de 16/8/65, pág. 8.169)

O Regimento do GEIL, aprovado pelo Ministério de Educação e Cultura, em dezembro do mesmo ano, diz, em seu art. 5.º (Da Competência):

"Art. 5.º — Ao GEIL, de acôrdo com o artigo 6.º da Lei n.º 4.750, de 12 de agosto de 1965, compete:

- a) elaborar planos e submetê-los à apreciação do Ministro de Educação e Cultura, que os encaminhará ao Presidente da República, de incentivo à indústria do livro e sua comercialização, inclusive estímulos à negociação de direitos autorais nacionais e estrangeiros." (D.O. de 27/12/65, pág. 13.432)

#### LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REFERENTE A ACÓRDOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITO DO AUTOR

##### Convenção Interamericana sobre Direito do Autor:

**Decreto Legislativo n.º 12, de 1948** — Ratifica a Convenção Interamericana sobre Direito do Autor em obras literárias, científicas e artísticas, celebrado em Washington, de 1 a 22 de junho de 1946, de acôrdo com o n.º 1 do art. 66 da Constituição Federal (D.O. de 17/8/48) (Promulg. Decreto n.º 26.675, de 18/5/49).

**Decreto n.º 26.675, de 18 de maio de 1949** — Promulga a Convenção de Washington sobre os Direitos do Autor, de 1946 — (Cf. Dec. Leg. n.º 12, de 22/7/48 no D.O. 17/8/48)

##### Convenção de Berna:

**Decreto Legislativo n.º 59, de 1951** — Aprova o texto da Convenção de Berna para a proteção das obras literárias e artísticas, revista na cidade de Bruxelas, em 26 de junho de 1948 — D.O. de 3/12/51.

**Decreto n.º 34.954, de 18 de janeiro de 1954** — Promulga a Convenção de Berna para a proteção das obras literárias e artísticas, revista em Bruxelas, a 26 de junho de 1948 (D.O. de 22 de janeiro de 1954). (Cf. o Dec. Leg. n.º 59, de 19/11/51 — D.O. de 3/12/51.)

##### Convenção Universal sobre o Direito do Autor (Genebra):

**Decreto Legislativo n.º 12, de 1959** — Aprova a Convenção Universal sobre o Direito do Autor, firmada em Genebra, a 6 de setembro de 1952 (D.O. de 1/10/59).

**Decreto n.º 48.458, de 4 de julho de 1960** — Promulga a Convenção Universal sobre Direito do Autor, concluída em Genebra, a 6 de setembro de 1952 (D.O. 3/8/1960).

##### Convenção Internacional para Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Programas e aos Organismos de Radiodifusão, realizada em Roma:

**Decreto Legislativo n.º 26, de 1964** — Aprova os termos da Convenção Internacional para Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Programas e aos Organismos de Radiodifusão, realizada em Roma, Itália, em 26 de outubro de 1961. (D.O. de 7/8/64 — Promulg. Decreto número 57.125, de 19/10/65)

**Decreto n.º 57.125, de 19 de outubro de 1965** — Promulga a Convenção Internacional para Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos produtores de fonogramas e aos organismos de radiodifusão. (D.O. de..... 28/10/65, Ret. D.O. de 8/11/65)

##### PROJETOS EM ANDAMENTO NA CAMARA DOS DEPUTADOS

**Projeto n.º 1.019/63** — Estabelece preços de direitos autorais de execução musical, e dá outras providências. (Do Sr. Gayoso e Almeida.)

**Projeto n.º 1.448/63** — Dispõe sobre a divulgação escrita ou sonora de obras musicais. (Do Sr. Adrião Bernardes.)

**Projeto n.º 2.298/64** — Dispõe sobre a constituição da Editôra Nacional de autores novos, e dá outras providências. (Do Sr. Daso Coimbra.)

**Projeto n.º 2.052/64** — Dispõe sobre a proteção aos artistas-intérpretes e executantes, aos produtores de fonogramas e aos organismos de radiodifusão, e dá outras providências. (Aprovado na Câmara, este projeto foi incluído na Ordem do Dia do Senado em 9/2/66. A Comissão de Redação em 10/2/66.)

**LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA SOBRE  
DIREITO DO AUTOR**

FRANÇA

Loi sur le Droit D'Auteur

Loi n.º 57-298 sur la propriété littéraire  
et artistique (8)

**TITRE PREMIER**

**Des Droits des Auteurs**

**Article premier.** — L'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous.

Ce droit comporte des attributs d'ordre intellectuel et moral, ainsi que des attributs d'ordre patrimonial, qui sont déterminés par la présente loi.

L'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte aucune dérogation à la jouissance du droit reconnu par l'alinéa premier.

**Art. 2.** — Les dispositions de la présente loi protègent les droits des auteurs sur toutes les œuvres de l'esprit, quels qu'en soient le genre, la forme d'expression, le mérite ou la destination.

**Art. 3.** — Sont considérés notamment comme œuvres de l'esprit au sens de la présente loi: les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques; les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature; les œuvres dramatiques ou dramaticomusicales; les œuvres chorégraphiques et les pantomimes dont la mise en œuvre est fixée par écrit ou autrement; les compositions musicales avec ou sans paroles; les œuvres cinématographiques et celles obtenues par un procédé analogue à la cinématographie; les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie; les œuvres photographiques de caractère artistique ou documentaire et celles de même caractère obtenues par un procédé analogue à la photographie; les œuvres des arts appliqués; les illustrations, les cartes géographiques; les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture ou aux sciences.

**Art. 4.** — Les auteurs de traductions, d'adaptations, transformations ou arrangements des œuvres de l'esprit jouissent de la protection instituée par la présente loi, sans préjudice des droits de l'auteur de l'œuvre originale. Il en est de même des auteurs d'anthologie ou recueils d'œuvres diverses

qui, par le choix et la disposition des matières, constituent des créations intellectuelles.

**Art. 5.** — Le titre d'une œuvre de l'esprit, dès lors qu'il présente un caractère original, est protégé comme l'œuvre elle-même.

Nul ne peut, même si l'œuvre n'est plus protégée dans les termes des articles 21 et 22, utiliser ce titre pour individualiser une œuvre du même genre, dans des conditions susceptibles de provoquer une confusion.

**Art. 6.** — L'auteur jouit du droit au respect de son nom, de sa qualité et de son œuvre.

Ce droit est attaché à sa personne.

Il est perpétuel, inaliénable et imprescriptible.

Il est transmissible à cause de mort aux héritiers de l'auteur.

L'exercice peut en être conféré à un tiers en vertu de dispositions testamentaires.

**Art. 7.** — L'œuvre est réputée créée, indépendamment de toute divulgation publique, du seul fait de la réalisation, même inachevée, de la conception de l'auteur.

**Art. 8.** — La qualité d'auteur appartient, sauf preuve contraire, à celui ou à ceux sous le nom de qui l'œuvre est divulguée.

**Art. 9.** — Est dite œuvre de collaboration, l'œuvre à la création de laquelle ont concouru plusieurs personnes physiques.

Est dite composite, l'œuvre nouvelle à laquelle est incorporée une œuvre préexistante sans la collaboration de l'auteur de cette dernière.

Est dite collective, l'œuvre créée sur l'initiative d'une personne physique ou morale qui l'édite, la publie et la divulgue sous sa direction et son nom et dans laquelle la contribution personnelle des divers auteurs participant à son élaboration se fond dans l'ensemble en vue duquel elle est conçue, sans qu'il soit possible d'attribuer à chacun d'eux un droit distinct sur l'ensemble réalisé.

**Art. 10.** — L'œuvre de collaboration est la propriété commune des coauteurs.

Les coauteurs doivent exercer leurs droits d'un commun accord.

(8) Date de la loi (n.º 57-298): 11 mars 1957.

Le texte officiel en langue française a été publié au *Journal Officiel* du 14 mars 1957 (page 2723). Pour le rectificatif, voir *Journal Officiel* du 19 avril 1957.

Observation: La loi est entrée en vigueur à l'expiration d'un délai d'un an à compter de sa promulgation (article 79, alinéa 1).

En cas de désaccord, il appartiendra à la juridiction civile de statuer.

Lorsque la participation de chacun des coauteurs relève de genres différents, chacun pourra, sauf convention contraire, exploiter séparément sa contribution personnelle, sans toutefois porter préjudice à l'exploitation de l'œuvre commune.

**Art. 11.** — Les auteurs des œuvres pseudonymes et anonymes jouissent sur celles-ci des droits reconnus par l'article premier.

Ils sont représentés dans l'exercice de ces droits par l'éditeur ou le publicateur original, tant qu'ils n'auront pas fait connaître leur identité civile et justifié de leur qualité.

La déclaration prévue à l'alinéa précédent pourra être faite par testament; toutefois, seront maintenus les droits qui auraient pu être acquis par des tiers antérieurement.

Les dispositions des alinéas 2 et 3 ne sont pas applicables lorsque le pseudonyme adopté par l'auteur ne laisse aucun doute sur son identité civile.

**Art. 12.** — L'œuvre composite est la propriété de l'auteur qui l'a réalisée, sous réserve des droits de l'auteur de l'œuvre préexistante.

**Art. 13.** — L'œuvre collective est, sauf preuve contraire, la propriété de la personne physique ou morale sous le nom de laquelle elle est divulguée.

Cette personne est investie des droits de l'auteur.

**Art. 14.** — Ont la qualité d'auteur d'une œuvre cinématographique la ou les personnes physiques qui réalisent la création intellectuelle de cette œuvre.

Sont présumés, sauf preuve contraire, coauteurs d'une œuvre cinématographique réalisée en collaboration :

- 1° L'auteur du scénario;
- 2° L'auteur de l'adaptation;
- 3° L'auteur du texte parlé;
- 4° L'auteur des compositions musicales avec ou sans parole spécialement réalisées pour l'œuvre;
- 5° Le réalisateur.

Lorsque l'œuvre cinématographique est tirée d'une œuvre ou d'un scénario préexistants encore protégés, les auteurs de l'œuvre originale sont assimilés aux auteurs de l'œuvre nouvelle.

**Art. 15.** — Si l'un des auteurs refuse d'achever sa contribution à l'œuvre cinématographique ou se trouve dans l'impossibilité d'achever cette contribution par suite de

force majeure, il ne pourra s'opposer à l'utilisation, en vue de l'achèvement de l'œuvre, de la partie de cette contribution déjà réalisée. Il aura, pour cette contribution, la qualité d'auteur et jouira des droits qui en découlent.

Sauf convention contraire, chacun des auteurs de l'œuvre cinématographique peut disposer librement de la partie de l'œuvre qui constitue sa contribution personnelle en vue de son exploitation dans un genre différent et dans les limites fixées par l'article 10.

**Art. 16.** — L'œuvre cinématographique est réputée achevée lorsque la première "copie standard" a été établie d'un commun accord entre le réalisateur ou éventuellement les coauteurs et le producteur.

Les droits propres des auteurs tels qu'ils sont définis à l'article 6 ne peuvent être exercés par eux que sur l'œuvre cinématographique achevée, sauf éventuellement application de l'article 1382 du code civil à l'encontre de celui dont la faute aurait empêché l'achèvement du film.

**Art. 17.** — Le producteur d'une œuvre cinématographique est la personne physique ou morale qui prend l'initiative et la responsabilité de la réalisation de l'œuvre.

Le producteur peut être l'auteur ou l'un des coauteurs de l'œuvre s'il répond à la définition de l'article 14.

Les auteurs de l'œuvre cinématographique autres que l'auteur de compositions musicales, avec ou sans paroles, sont liés au producteur par un contrat qui, sauf clause contraire, emporte cession à son profit du droit exclusif d'exploitation cinématographique, sans préjudice des droits reconnus à l'auteur par les dispositions du titre II, et notamment des articles 26 et 35.

**Art. 18.** — Ont la qualité d'auteur d'une œuvre radiophonique ou radiovisuelle la ou les personnes physiques qui assurent la création intellectuelle de cette œuvre.

Les dispositions de l'article 14, dernier alinéa, et de l'article 15 sont applicables aux œuvres radiophoniques ou radiovisuelles.

**Art. 19.** — L'auteur a seul le droit de divulguer son œuvre. Sous réserve, en ce qui concerne les œuvres cinématographiques, des dispositions de l'article 17, il détermine le procédé de divulgation et fixe les conditions de celle-ci.

Après sa mort, le droit de divulgation de ses œuvres posthumes est exercé leur vie durant par le ou les exécuteurs testamentaires désignés par l'auteur. A leur défaut, ou après leur décès, et sauf volonté contraire de l'auteur, ce droit est exercé dans l'ordre

suisant: par les descendants, par le conjoint contre lequel n'existe pas un jugement passé en force de chose jugée de séparation de corps ou qui n'a pas contracté un nouveau mariage, par les héritiers autres que les descendants qui recueillent tout ou partie de la succession et par les légataires universels ou donataires de l'universalité des biens à venir.

Ce droit peut s'exercer même après l'expiration du droit exclusif d'exploitation déterminé à l'article 21.

**Art. 20.** — En cas d'abus notoire dans l'usage ou le non-usage du droit de divulgation de la part des représentants de l'auteur décédé visés à l'article précédent, le tribunal civil peut ordonner toute mesure appropriée. Il en est de même s'il y a conflit entre lesdits représentants, s'il n'y a pas d'ayant droit connu ou en cas de vacance ou de déshérence.

Le tribunal peut être saisi notamment par le ministre chargé des arts et des lettres.

**Art. 21.** — L'auteur jouit, sa vie durant, du droit exclusif d'exploiter son œuvre sous quelque forme que ce soit et d'en tirer un profit pécuniaire.

Au décès de l'auteur, ce droit persiste au bénéfice de ses ayants droit pendant l'année civile en cours et les cinquante années qui suivent.

Pour les œuvres de collaboration, l'année civile prise en considération est celle de la mort du dernier vivant des collaborateurs.

**Art. 22.** — Pour les œuvres pseudonymes ou collectives, la durée du droit exclusif est de cinquante années à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile suivant celle de la publication. La date de publication est déterminée par tout mode de preuve du droit commun, et notamment par le dépôt légal.

En cas de publication échelonnée d'une œuvre collective, le délai court à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile qui suit la publication de chaque élément. Toutefois, si la publication est entièrement réalisée dans un délai de vingt ans à compter de la publication d'un premier élément, la durée du droit exclusif pour l'ensemble de l'œuvre prend fin seulement à l'expiration de la cinquantième année suivant celle de la publication du dernier élément.

En ce qui concerne les œuvres anonymes ou pseudonymes, si le ou les auteurs se sont fait connaître, la durée du droit d'exploitation est celle afférente à la catégorie de l'œuvre considérée et la période de protection légale commence à courir dans les conditions prévues à l'article 21.

**Art. 23.** — Pour les œuvres posthumes, la durée du droit exclusif est de cinquante années à compter de la date de publication de l'œuvre.

Le droit d'exploitation des œuvres posthumes appartient aux ayants droit de l'auteur si l'œuvre est divulguée au cours de la période prévue à l'article 21.

Si la divulgation est effectuée à l'expiration de cette période, il appartient aux propriétaires, par succession ou à d'autres titres, de l'œuvre, qui effectuent ou font effectuer la publication.

Les œuvres posthumes doivent faire l'objet d'une publication séparée, sauf dans le cas où elles ne constituent qu'un fragment d'une œuvre précédemment publiée. Elles ne peuvent être jointes à des œuvres du même auteur précédemment publiées que si les ayants droit de l'auteur jouissent encore sur celles-ci du droit d'exploitation.

**Art. 24.** — Pendant la période prévue à l'article 21, le conjoint survivant, contre lequel n'existe pas un jugement passé en force de chose jugée de séparation de corps, bénéficie, quel que soit le régime matrimonial et indépendamment des droits d'usufruit qu'il tient de l'article 767 du code civil sur les autres biens de la succession, de l'usufruit du droit d'exploitation dont l'auteur n'aura pas disposé. Toutefois, si l'auteur laisse des héritiers à réserve, cet usufruit est réduit au profit des héritiers, suivant les proportions et distinctions établies par les articles 913 et 915 du code civil.

Ce droit s'éteint au cas où le conjoint contracte un nouveau mariage.

**Art. 25.** — Sous tous les régimes matrimoniaux et à peine de nullité de toutes clauses contraires portées au contrat de mariage, le droit de divulguer l'œuvre, de fixer les conditions de son exploitation et d'en défendre l'intégrité reste propre à l'époux auteur ou à celui des époux à qui de tels droits ont été transmis. Ce droit ne peut être apporté en dot, ni acquis par la communauté ou par une société d'acquêts.

Les produits pécuniaires provenant de l'exploitation d'une œuvre de l'esprit ou de la cession totale ou partielle du droit d'exploitation sont soumis aux règles applicables aux meubles, suivant le régime matrimonial adopté, uniquement lorsqu'ils ont été acquis pendant le mariage; il en est de même des économies réalisées de ces chefs.

Les dispositions prévues à l'alinéa précédent ne s'appliquent pas lorsque le mariage

a été célébré antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les dispositions législatives relatives à la contribution des époux aux charges du ménage et aux biens réservés de la femme mariée sont applicables aux produits pécuniaires visés à l'alinéa 2 du présent article.

## TITRE II

### De l'exploitation des Droits Patrimoniaux de L'auteur

**Art. 26.** — Le droit d'exploitation appartenant à l'auteur comprend:

- Le droit de représentation;
- Le droit de reproduction.

**Art. 27.** — La représentation consiste dans la communication directe de l'œuvre au public, notamment par voie de:

- Récitation publique;
- Exécution lyrique;
- .....

## TITRE III

### Du contrat de représentation et du contrat d'édition

## TITRE IV

### Procédure et sanctions

## TITRE V

### Dispositions diverses

## ITALIA

### DIRITTO D'AUTORE

a) **LEGGE 22 aprile 1941, n. 633.** — Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio.

### TITOLO PRIMO

#### Disposizioni sul diritto d'autore

#### CAPO I

##### Opere protette.

1. — Sono protette ai sensi di questa legge le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione.

2. — In particolare sono comprese nella protezione:

- 1) le opere letterarie, drammatiche, scientifiche, didattiche, religiose, tanto se in forma scritta quanto se orale;
- 2) le opere e le composizioni musicali, con o senza parole, le opere drammatico-musicali e le variazioni musicali costituenti di per sé opera originale;
- 3) le opere coreografiche e pantomimiche, delle quali sia fissata la traccia per iscritto o altrimenti;
- 4) le opere della scultura, della pittura, dell'arte del disegno, della incisione e delle arti figurative similari, compresa la scenografia, anche se applicate all'industria, sempreché il loro valore artistico sia scindibile dal carattere industriale del prodotto al quale sono associate;
- 5) i disegni e le opere dell'architettura;
- 6) le opere dell'arte cinematografica, muta o sonora, sempreché non si tratti di semplice documentazione protetta ai sensi delle norme del capo quinto del titolo secondo.

3. — Le opere collettive, costituite dalla riunione di opere o di parti di opere, che hanno carattere di creazione autonoma, come risultato della scelta e del coordinamento ad un determinato fine letterario, scientifico, didattico, religioso, olitico od artistico, quali le enciclopedie, i dizionari, le antologie, le riviste e i giornali, sono protette come opere originali, indipendentemente e senza pregiudizio dei diritti di autore sulle opere o sulle parti di opere di cui sono composte.

4. — Senza pregiudizio dei diritti esistenti sull'opera originaria, sono altresì protette le elaborazioni di carattere creativo dell'opera stessa, quali le traduzioni in altra lingua, le trasformazioni da una in altra forma letteraria od artistica, le modificazioni ed aggiunte che costituiscono un rifacimento sostanziale dell'opera originaria, gli adattamenti, le riduzioni, i compendi, le variazioni non costituenti opera originale.

5. — Le disposizioni di questa legge non si applicano ai testi degli atti ufficiali dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche, sia italiane che straniere.

#### CAPO II

##### Soggetti del diritto.

6. — Il titolo originario dell'acquisto del diritto di autore è costituito dalla creazione



dell'opera, quale particolare espressione del lavoro intellettuale.

7. — È considerato autore dell'opera collettiva chi organizza e dirige la creazione dell'opera stessa.

È considerato autore delle elaborazioni l'elaboratore, nei limiti del suo lavoro.

8. — È reputato autore dell'opera, salvo prova contraria chi è in essa indicato come tale, nelle forme di uso, ovvero è annunciato come tale nella recitazione, esecuzione, rappresentazione o radiodiffusione dell'opera stessa.

Valgono come nome lo pseudonimo, il nome di arte, la sigla o il segno convenzionale, che siano notoriamente conosciuti come equivalenti al nome vero.

9. — Chi abbia rappresentato, eseguito o comunque pubblicato un'opera anonima o pseudonima è ammesso a far valere i diritti dell'autore, finché questi non si sia rivelato. Questa disposizione non si applica allorché si tratti degli pseudonimi indicati nel secondo comma dell'articolo precedente.

10. — Se l'opera è stata creata con il contributo indistinguibile ed inscindibile di più persone, il diritto di autore appartiene in comune a tutti i coautori.

Le parti indivise si presumono di valore eguale, salvo la prova per iscritto di diverso accordo.

Sono applicabili le disposizioni che regolano la comunione. La difesa del diritto morale può peraltro essere sempre esercitata individualmente da ciascun coautore e l'opera non può essere pubblicata, se inedita, né può essere modificata o utilizzata in forma diversa da quella della prima pubblicazione, senza l'accordo di tutti i coautori. Tuttavia, in caso di ingiustificato rifiuto di uno o più coautori, la pubblicazione, la modificazione o la nuova utilizzazione dell'opera può essere autorizzata dalla autorità giudiziaria, alle condizioni e con le modalità da essa stabilite.

11. — Alle Amministrazioni dello Stato<sup>1</sup>, alle Province ed ai Comuni spetta il diritto di autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese.

Lo stesso diritto spetta agli enti privati che non perseguono scopi di lucro, salvo diverso accordo con gli autori delle opere pubblicate, nonché alle Accademie e gli altri enti pubblici culturali sulla raccolta dei loro atti e sulle loro pubblicazioni.

### CAPO III

#### Contenuto e durata del diritto di autore.

##### SEZIONE 1.

#### Protezione della utilizzazione economica dell'opera<sup>1</sup>.

12. — L'autore ha il diritto esclusivo di pubblicare l'opera.

Ha altresì il diritto esclusivo di utilizzare economicamente l'opera in ogni forma e modo, originale o derivato, nei limiti fissati da questa legge, ed in particolare con l'esercizio dei diritti esclusivi indicati negli articoli seguenti.

È considerata come prima pubblicazione la prima forma di esercizio del diritto di utilizzazione.

13. — Il diritto esclusivo di riprodurre ha per oggetto la moltiplicazione in copie dell'opera con qualsiasi mezzo, come la copiatura a mano, la stampa, la litografia, la incisione, la fotografia, la fonografia, la cinematografia ed ogni altro procedimento di riproduzione.

14. — Il diritto esclusivo di trascrivere ha per oggetto l'uso dei mezzi atti a trasformare l'opera orale in opera scritta o riprodotta con uno dei mezzi indicati nell'articolo precedente.

15. — Il diritto esclusivo di eseguire, rappresentare o recitare in pubblico ha per oggetto la esecuzione, la rappresentazione o la recitazione, comunque effettuate, sia gratuitamente che a pagamento, dell'opera musicale, della opera drammatica, dell'opera cinematografica, di qualsiasi altra opera di pubblico spettacolo e dell'opera orale.

Non è considerata pubblica la esecuzione, rappresentazione o recitazione dell'opera entro la cerchia ordinaria della famiglia, del convitto, della scuola o dell'istituto di ricovero, purché non effettuata a scopo di lucro.

16. — Il diritto esclusivo di diffondere ha per oggetto l'impiego di uno dei mezzi di diffusione a distanza, quali il telegrafo, il telefono, la radiodiffusione, la televisione ed altri mezzi analoghi.

17. — Il diritto esclusivo di mettere in commercio ha per oggetto di porre in circolazione, a scopo di lucro, l'opera o gli esemplari di essa e comprende altresì il diritto esclusivo di introdurre nel territorio dello Stato le riproduzioni fatte all'estero, per porle in circolazione.

18. — Il diritto esclusivo di tradurre ha per oggetto la traduzione dell'opera in altra lingua o dialetto.

Il diritto esclusivo di elaborare comprende tutte le forme di modificazione, di elaborazione e di trasformazione dell'opera previste nell'art. 4.

L'autore ha altresì il diritto esclusivo di pubblicare le sue opere in raccolta.

#### CAPO IV

**Norme particolari ai diritti di utilizzazione economica per talune categorie di opere.**

#### TITOLO SECONDO

**Disposizioni sui diritti connessi all'esercizio del diritto di autore**

#### CAPO V

**Utilizzazioni libere.**

#### CAPO VI

**Diritti relativi alla corrispondenza epistolare ed al ritratto.**

#### CAPO VII

**Diritti relativi ai progetti di lavori dell'ingegneria.**

#### CAPO VIII

**Protezione del titolo, delle rubriche, dell'aspetto esterno dell'opera, dagli articoli e di notizie. Divieto di taluni atti di concorrenza sleale.**

#### TITOLO TERZO

**Disposizioni Comuni**

#### TITOLO QUARTO

**Diritto Demaniale**

#### TITOLO QUINTO

**Enti di diritto pubblico per la protezione e lo esercizio dei diritti di autore**

#### TITOLO SESTO

**Sfera di applicazione della legge**

#### TITOLO SETTIMO

**Comitato Consultivo permanente per il diritto di autore**

#### TITOLO OTTAVO

**Disposizioni generali transitorie e finali**

**UM SÉCULO DE LEGISLAÇÃO ITALIANA SOBRE O DIREITO DO AUTOR**

**bases das normas regulamentares**

O dia 25 de junho de 1965 marcou o primeiro centenário da promulgação, na Itália, da primeira lei orgânica sobre a proteção do direito do autor. Esperando que a legislação italiana sobre a matéria assegure para a Itália, no futuro, uma posição dominante neste setor tão delicado, onde é tão difícil criar instrumentos legislativos duráveis e próprios para satisfazer às exigências renovadas que derivam da evolução contínua da cultura e da técnica, acreditamos ser oportuno indicar as grandes etapas que caracterizaram a atividade do legislador italiano, no domínio da proteção das obras intelectuais e de seus autores.

No momento da unificação da Itália, nos diferentes Estados pré-unitários, estavam em vigor as disposições legislativas seguintes:

1. nos Estados da Sardenha, a licença real de 28 de fevereiro de 1826;
2. no Reino Lombardo-Veneziano, a lei geral austríaca sobre a propriedade literária, promulgada sob licença soberana de 19 de outubro de 1846;
3. no Ducado de Parma, a lei de 22 de dezembro de 1840;
4. no Reino das Duas Sicílias, os decretos de 7 de novembro de 1811, de fevereiro de 1828 e de 20 de maio de 1829;
5. no Estado Pontifício, o edito de 29 de setembro de 1826.

De outro lado, todos os Estados pré-unitários, aí compreendidos o Grande Ducado Toscano e os Ducados de Modena e de Luchese (que não tinham legislação própria sobre a matéria), e excetuando o Reino das Duas Sicílias, tinham dado sua adesão à Convenção para a proteção das obras intelectuais, assinada pelo Reino da Sardenha e o Império Austro-Húngaro, em 10 de junho de 1840. Após sua anexação ao Reino da Itália, as antigas províncias do Reino das Duas Sicílias aplicaram também a licença real sarda, de 28 de fevereiro de 1826, e as Convenções sobre a matéria assinadas pelo Reino da Sardenha, depois pelo Reino da Itália.

A unificação política da Itália foi seguida pela unificação legislativa, realizada em 1865 pela publicação dos códigos e da Lei n.º 2.248, de 20 de março de 1865. Na data de 25 de junho de 1865 foi promulgada a Lei n.º 2.337, que tinha por título: "Lei sobre os direitos relativos aos autores de obras de espírito." Esta Lei, modificada sucessivamente pelas Leis de 10 de agosto de 1875 (n.º 2.652) e de 18 de maio de 1882 (n.º 7.564), e em seguida incorporada ao Texto unificado promulgado pelo Decreto Real de 19 de setembro de 1882 (n.º 1.012), vinha regulamentar a proteção do direito do autor durante uns sessenta anos. Ela subordinava a proteção das obras intelectuais — que não seriam nem anônimas nem assinadas por pseudônimo — ao cumprimento de certas formalidades, relacionadas com um depósito legal junto ao Ministério da Agricultura, da Indústria e do Comércio, depois junto ao Serviço da propriedade intelectual, dependente, por algum tempo, deste mesmo Ministério, depois, nos termos do Decreto Real de 29 de julho de 1923 (n.º 1.970) do Ministério de Educação Nacional.

O depósito legal devia ser efetuado nos prazos fixados pela lei e sua falta ocasionava a prescrição dos direitos exclusivos atribuídos ao autor. Mas esta prescrição não era definitiva, podendo o autor recobrar seus direitos, contanto que, num prazo de 10 anos a partir da aparição de sua obra, êle respeitasse a obrigação do depósito legal; por outro lado, a venda de exemplares de sua obra, efetuada antes do depósito legal, não se tornaria ilícita.

A lei concernia exclusivamente aos direitos materiais atribuídos ao autor, mas não previa explicitamente um direito moral, mesmo se dêle se pudesse reconhecer um primeiro fundamento em algumas normas, como, por exemplo, nas disposições visando à publicação de obras inéditas. Os direitos materiais atribuídos ao autor concerniam à publicação, reprodução, tradução e venda de sua obra.

No que concerne à permanência, os direitos de utilização das obras de natureza intelectual gozavam de dois períodos distintos de proteção (salvo o direito de tradução, que tinha a duração de 10 anos, a partir da aparição da obra): o primeiro período compreendia a vida inteira do autor e, de toda a maneira, os 40 anos que seguiam a primeira aparição de sua obra. Durante o primeiro período, o direito do autor era inteiro e exclusivo; no segundo período, o conteúdo do direito do autor sofria uma modificação radical: a obra podia ser, com efeito, livremente utilizada por terceiros, e o autor tinha

simplesmente direito a uma remuneração de 5% sobre o preço bruto de cada exemplar (é o que se chama o "domínio público pagante").

Para as obras dramáticas e musicais ou em todo o caso apropriadas a um espetáculo público, o direito exclusivo de representação ou de execução durava 80 anos a partir da data da primeira representação ou execução.

Quarenta e quatro anos deviam escoar-se antes que se procedesse a uma transformação fundamental da disciplina do direito do autor proposto pelo Texto unificado de 19 de setembro de 1882 (n.º 1.012). Em verdade, a necessidade de proceder a esta reforma manifestara-se cedo, seja por causa das imperfeições da lei, seja por que a Itália, tendo dado sua adesão à Convenção Internacional de Berna (1886), revista em Paris em 1896 e em Berlim em 1908, necessitava harmonizar o teor da lei nacional com o teor desta Convenção Internacional.

Uma Comissão nomeada em 1897 e encarregada de estabelecer um projeto de reforma foi seguida, em 1901 e em 1909, das duas Comissões Roux e, em 1926, da Comissão Polacco. Mas somente a 1.º de setembro de 1926 entrou em vigor a nova lei sobre o direito do autor, promulgada pelo Decreto Real de 7 de novembro de 1925 (n.º 1.950), sob o título: "Disposições sobre o direito do autor." Esta nova lei, baseada no projeto estabelecido pela Comissão Polacco, teve uma breve existência (16 anos apenas). Entretanto, ela trouxe inovações fundamentais para a regulamentação do direito do autor, principalmente o reconhecimento do direito moral. Este reconhecimento era muito importante, visto que a regulamentação a êle relativa (trata-se, com efeito, de um direito inalienável e imprescritível) não podia influenciar o regime normativo concernente ao direito material do autor, a despeito das diversidades de teor e de natureza dos dois direitos. Por outro lado, a lei de 1925 estabelecia que a proteção devia durar toda a vida do autor e cinquenta anos após a sua morte, e abolia o "Domínio público pagante". Mas, ao mesmo tempo, ela estabelecia em proveito do Estado o direito de domínio sobre as obras dramáticas e musicais caídas em domínio público. A formalidade do depósito legal perdia, enfim, sua natureza primeira e não persistia senão por motivos administrativos. O depósito legal se efetuava junto ao Serviço de Propriedade intelectual, que passou, por êste tempo, ao Ministério das Corporações e, mais tarde, à Inspeção do Teatro, ligado ao Ministério da Imprensa e da Pro-

paganda, que deveria tornar-se o Ministério da Cultura Popular.

Após a instituição do Serviço da Propriedade Literária, Artística e Científica, o depósito legal se fez junto a este órgão administrativo.

A lei de 1925 — já vimos — não durou muito tempo: as causas desta existência efêmera devem ser procuradas na rápida evolução da técnica dos meios audiovisuais e na necessidade de assegurar uma proteção apropriada a certos direitos que se reportam ao exercício do direito do autor, mas não são assimiláveis a este, como os direitos dos artistas intérpretes ou executantes, os direitos dos produtores de discos fonográficos e os direitos dos organismos de radiodifusão. Ajuntemos a isto a necessidade de coordenar a legislação sobre o direito do autor, relativamente à nova codificação do direito civil que estava em elaboração. O Código Civil conteria, com efeito, no seu Livro V ("Do trabalho" — artigos 2.575 a 2.583) os princípios fundamentais concernentes a esta matéria, confiando o regulamento do exercício da duração dos direitos do autor a uma lei especial. Esta Lei será a de 22 de abril de 1941 (n.º 633), promulgada antes do novo Código Civil, mas posta em vigor depois dele, em 18 de dezembro de 1942.

No que concerne ao direito do autor no sentido estrito, esta lei não traz inovações fundamentais ao regime estabelecido pela lei de 1925. O princípio fundamental que ela sanciona é aquele segundo o qual a criação da obra (entendida como expressão particular do trabalho intelectual) constitui o título original de aquisição do direito. Esta lei contém, além do mais, uma regulamentação mais detalhada das diferentes categorias de obras de espírito (assinale-se principalmente a regulamentação concernente a filmes) e prevê, enfim, algumas limitações dos direitos do autor nos casos onde estes últimos sejam subordinados a razões públicas de interesse cultural (disciplina do que se chama "as utilizações livres").

As inovações mais importantes são as seguintes: em primeiro lugar, a lei estabelece uma vasta regulamentação relativamente aos "direitos dependentes" citados acima, quer dizer: os direitos dos produtores de discos e outros registros, os direitos relativos às transmissões de rádio, os direitos dos artistas intérpretes e executantes, os direitos concernentes às maquetes de decoração de teatro, os direitos relativos a fotografias, os direitos relativos à correspondência epistolar e aos retratos, os direitos relativos aos projetos de trabalhos de engenheiros. Para a

aquisição ou o exercício de algum destes direitos, a lei prescreve, de ordinário, o depósito legal das obras que dêe são objeto, junto ao Serviço da Propriedade Literária, Artística e Científica, dependendo da Presidência do Conselho dos Ministros. Esta formalidade tem um caráter constitutivo, enquanto que o depósito legal das obras de espírito compreendidas no Título I da lei guarda sua natureza de realização administrativa. A lei contém, ademais, a regulamentação de um organismo público autorizado a exercer, com exclusividade, uma atividade de intermediário com o autor das obras protegidas pela lei. Este organismo é a Sociedade Italiana dos Autores e Editores, que está submetida ao controle da Presidência do Conselho dos Ministros.

A lei italiana de 1941, que, em razão da estrutura orgânica de suas instituições, foi tomada como modelo em vários países estrangeiros, precedeu e inspirou importantes iniciativas tomadas mais tarde no domínio internacional, e pode-se dizer, mesmo no que concerne a seus resultados práticos, que ela corresponde às exigências crescentes da proteção das obras de espírito, exigências estas que procedem das inumeráveis possibilidades de utilização que oferece o progresso da técnica moderna. ("Vie italienne", documents et informations, vol. 5, 1965, página 447.)

## REINO UNIDO

### LOI SUR LE DROIT D'AUTEUR (9)

Loi destinée à introduire de nouvelles dispositions concernant le droit d'auteur et les questions connexes, en remplacement des dispositions de la loi de 1911 sur le droit d'auteur et d'autres textes législatifs pertinents: à amender la loi de 1949 sur les dessins enregistrés (**Registered Designs Act**) en ce qui concerne les dessins se rapportant à des œuvres artistiques protégées par le droit d'auteur; à amender la loi de 1925 sur la protection des interprètes et exécutants d'œuvres dramatiques et musicales (**Dramatic and Musical Performer's Protection Act**); et à des fins se rapportant aux questions susdites.

[.....]

#### TITRE I

##### Droit d'auteur sur les œuvres originales

**Article premier.** — Nature du droit d'auteur selon la présente loi. — 1) Le terme droit d'auteur par rapport à une œuvre (sauf

(9) Date de la loi: 5 novembre 1956.

Texte officiel en langue anglaise: 4 & 5 Eliz, 2 ch. 74.

indication contraire du contexte) s'entend, dans la présente loi et sous réserve des dispositions y contenues, du droit exclusif d'accomplir et d'autoriser d'autres personnes à accomplir certains actes se rapportant à cette œuvre, dans le Royaume-Uni ou dans tout autre pays auquel s'applique les dispositions de la présente loi.

Les actes, se rapportant à une œuvre d'une catégorie quelconque, sont ceux qui, dans la présente loi, sont désignés comme les actes limités par le droit d'auteur (*acts restricted by the copyright*) quant à une œuvre de cette catégorie.

2) Conformément au paragraphe précédente et sous réserve des dispositions ci-après, le droit d'auteur sur une œuvre est enfreint par toute personne qui, n'étant pas elle-même titulaire de ce droit d'auteur et sans l'autorisation du titulaire de celui-ci, accomplit ou autorise une autre personne à accomplir l'un quelconque des actes se rapportant à cette œuvre dans le Royaume-Uni ou dans tout autre pays auquel s'applique les dispositions de la présente loi.

3) Dans les paragraphes précédents, les références à des dispositions pertinentes de la présente loi, par rapport à une œuvre d'une catégorie quelconque, constituent des références à la disposition de la présente loi qui prévoit (sous réserve de l'observation des conditions qui y sont spécifiées l'existence d'un droit d'auteur sur les œuvres de cette catégorie.

4) Les dispositions précédentes sont applicables à tout objet (*subject-matter*) (autre qu'une œuvre) d'une catégorie à laquelle se rapporte une disposition quelconque du titre II de la présente loi, de même qu'elles sont applicables à une œuvre.

5) Aux fins de toute disposition de la présente loi spécifiant les conditions d'existence d'un droit d'auteur sur une catégorie quelconque d'œuvre ou sur tout autre objet (*subject-matter*), l'expression *une personne qualifiée* s'entend:

- a) lorsqu'il s'agit d'un individu, d'une personne qui est sujet britannique ou protégé britannique, ou citoyen de la République d'Irlande, ou qui (s'il n'est pas sujet britannique, ou protégé britannique, ou citoyen de la République d'Irlande) est domicilié ou réside dans le Royaume-Uni ou dans un autre pays auquel s'applique ladite disposition; et
- b) lorsqu'il s'agit d'une personne morale, d'une personne morale constituée conformément aux lois d'une partie quel-

conque du Royaume-Uni ou d'un autre pays auquel s'applique ladite disposition.

Dans le présent paragraphe, *protégé britannique* (*British protected person*) a le même sens que dans la loi dite *British Nationality Act* de 1948.

**Art. 2. — Droit d'auteur sur les œuvres littéraires, dramatiques et musicales. — 1)** Sous réserve des dispositions de la présente loi, il existera un droit d'auteur sur toute œuvre originale, littéraire, dramatique ou musicale non publiée et dont l'auteur était une personne qualifiée au moment où l'œuvre a été faite ou, si l'élaboration de cette œuvre s'est étendue sur une certaine période, était une personne qualifiée pendant une partie substantielle de cette période.

2) Lorsqu'une œuvre originale, littéraire, dramatique ou musicale, a été publiée, il existera, sous réserve des dispositions de la présente loi, un droit d'auteur sur cette œuvre (ou, si le droit d'auteur sur cette œuvre existait immédiatement avant la première publication de celle-ci, ce droit d'auteur continuera d'exister), si, mais seulement si:

- a) la première publication de l'œuvre a eu lieu dans le Royaume-Uni ou dans un autre pays auquel s'applique le présent article; ou
- b) l'auteur de l'œuvre était une personne qualifiée, à la date où l'œuvre a été publiée pour la première fois; ou
- c) l'auteur était décédé avant cette date, mais était une personne qualifiée, immédiatement avant son décès.

3) Sous réserve du paragraphe précédent, le droit d'auteur existant sur une œuvre, en vertu du présent article, persistera jusqu'à l'expiration d'une période de cinquante ans, comptée de la fin de l'année civile au cours de laquelle l'auteur était décédé, et cessera à ce moment.

Toutefois, si, avant le décès de l'auteur, aucun des actes suivants n'a été accompli, à savoir:

- a) la publication de l'œuvre;
- b) la représentation ou exécution publique de l'œuvre;
- c) la mise en vente, à l'intention du public, d'enregistrements de l'œuvre; et
- d) la radiodiffusion de l'œuvre,

le droit d'auteur continuera d'exister jusqu'à l'expiration d'une période de cinquante ans comptée de la fin de l'année au cours de laquelle l'un des actes susdits aura été accompli pour la première fois.

## TITRE II

**Droit d'auteur sur les enregistrements sonores, les films cinématographiques, les radioémissions, etc.**

## TITRE III

**Records pour infraction au droit d'auteur**

## TITRE IV

**Tribunal du droit de représentation et d'exécution**

## TITRE V

**Extension ou restriction de l'application de la loi**

## TITRE VI

**Dispositions diverses et dispositions supplémentaires**

## UNIAO SOVIÉTICA

**PRINCIPES DU DROIT D'AUTEUR DE L'UNION SOVIÉTIQUE**

**Résolution conjointe du Comité exécutif central et du Conseil des commissaires du peuple de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques.** (10)

Le Comité exécutif central et le Conseil des commissaires du peuple de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, en abrogation de l'ordonnance rendue par eux le 30 janvier 1925, ordonnance concernant la mise en vigueur de la loi relative aux principes du droit d'auteur (1), ordonnent :

1. Les principes du droit d'auteur édictés ce jour entrèrent en vigueur deux mois après leur promulgation.

2. Le droit d'auteur sur les œuvres pour lesquelles les délais prévus par les articles 10 à 15 des principes du droit d'auteur édictés ce jour, ne sont pas encore expirés, est rétabli à partir de la date de l'entrée en vigueur des dits principes, pour la période qui reste à courir en application des délais précités.

Les questions relatives aux redevances dues à l'auteur, ainsi que tous les autres rapports de droits et litiges découlant du droit d'auteur et nés avant la promulgation des principes édictés ce jour, seront examinés et jugés conformément aux lois en vigueur avant cette promulgation.

3. Le Comité exécutif des Républiques fédérées est chargé :

a) d'apporter, dans un délai de deux mois, à la législation des Républiques

fédérées les modifications et les compléments découlant des principes du droit d'auteur édictés ce jour ;

b) de compléter les codes de procédure civile par des dispositions tendant à assimiler la revendication des droits concernant la redevance due à l'auteur, du chef de la cession totale ou partielle de son droit exclusif, à la revendication des droits concernant le salaire ;

c) de compléter les codes de procédure civile par des dispositions tendant à assimiler la revendication des droits concernant l'indemnité due à l'auteur, du chef de la cession de son œuvre ou d'une infraction au droit d'auteur, à la revendication des droits concernant le salaire ;

d) de compléter les codes de procédure civile par des dispositions tendant à interdire la saisie du droit d'auteur lui-même, tout en admettant la saisie par des créancières des recettes provenant de l'exercice dudit droit ;

e) de prévoir, dans les Codes pénaux, des principes de protection sociale contre toute infraction au droit d'auteur.

## PRINCIPES DU DROIT D'AUTEUR

(du 16 mai 1928)

**Article premier.** — Le droit d'auteur sur une œuvre éditée sur le territoire de l'URSS (article 14) ou qui s'y trouve à l'état de manuscrit, d'esquisse (projet) ou sous une autre forme matérielle quelconque est reconnu au profit de l'auteur ou de ses ayants cause sans égard à la nationalité.

**Art. 2.** — Le droit d'auteur sur une œuvre éditée à l'étranger ou qui s'y trouve à l'état de manuscrit, d'esquisse (projet) ou sous une autre forme matérielle quelconque n'est reconnu que si l'URSS a conclu avec l'Etat intéressé une convention spéciale et dans les limites tracées par cette convention.

**Art. 3.** — Tout auteur citoyen de l'URSS et ses héritiers jouissent, sur le territoire de l'URSS, du droit d'auteur sur une œuvre éditée à l'étranger ou qui s'y trouve à l'état de manuscrit, d'esquisse (projet) ou sous une autre forme matérielle quelconque, sans

(10) Date de la résolution : 16 mai 1928.

Le texte officiel en langue russe a été publié dans *Sobranie Zakonov* de l'U.R.S.S., n.º 27, de 1928 (sous n.º 245 et 246).

(1) U.R.S.S., recueil des lois pour 1925, n.º 7, textes 66 et 67.

égard à la question de savoir s'il existe entre l'URSS et l'Etat intéressé une convention du genre de celles qui sont prévues à l'article 2.

Les ayants droit de l'auteur autres que les héritiers ne jouissent pas, sur le territoire de l'URSS, de la protection du droit d'auteur sur les œuvres visées par le présent article.

**Art. 4.** — Le droit d'auteur s'applique à toute œuvre littéraire, scientifique ou artistique, quelle que soit la forme qui lui a été donnée et indépendamment de sa valeur et de sa destination, telle que: les œuvres orales (discours, cours, rapports, etc.), les écrits (livres, essais, recueils, etc.); les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales; les traductions; les œuvres chorégraphiques et les pantomimes, dont la mise en scène est fixée par écrit ou autrement; les scénarios cinématographiques, les œuvres musicales avec ou sans paroles; les dessins; les œuvres de peinture, de sculpture et d'architecture; les œuvres d'art graphique; les illustrations; les cartes géographiques; les plans, les croquis et les ouvrages plastiques relatifs aux sciences, à la technique ou à l'exécution d'une œuvre dramatique ou dramatico-musicale; les œuvres cinématographiques; les œuvres photographiques ou les œuvres obtenues par un procédé analogue à la photographie, etc.

**Art. 5.** — Le droit d'auteur sur une œuvre créée en collaboration par deux ou plusieurs personnes appartient à tous les collaborateurs, sans égard à la question de savoir si cette œuvre collective constitue un tout indivisible ou si elle est composée d'éléments possédant une valeur scientifique, littéraire ou artistique indépendante. Les relations réciproques des collaborateurs sont réglées par leur contrat.

Chaque collaborateur d'une œuvre collective conserve son droit d'auteur sur sa contribution personnelle, si cette contribution possède une valeur scientifique, littéraire ou artistique indépendante et si le contrat passé avec les autres collaborateurs n'en dispose pas autrement.

**Art. 6.** — Les compilateurs de recueils formés d'œuvres sur lesquelles personne ne possède de droit d'auteur (œuvres tombées dans le domaine public; documents officiels de toute nature, tels que lois, arrêts de jurisprudence, etc.; œuvres appartenant au folklore, etc.) jouissent du droit d'auteur sur ces recueils, à condition que la compilation soit originale.

Le même droit appartient aux publicateurs d'œuvres isolées des catégories susmentionnées. Ce droit n'empêche pas des tiers de publier des compilations originales des mêmes œuvres.

Le compilateur d'un recueil d'œuvres sur lesquelles des tiers possèdent un droit d'auteur est investi d'un droit d'auteur sur son recueil, à condition que celui-ci ait été compilé en sauvegardant les droits des auteurs des œuvres préexistantes. Les auteurs des œuvres ayant servi à la compilation du recueil conservent le droit de faire paraître celles-ci dans d'autres éditions, à moins qu'ils n'aient stipulé le contraire avec le compilateur.

**Art. 7.** — L'auteur possède le droit exclusif de publier son œuvre sous son nom, sous un nom d'emprunt (pseudonyme) ou sans nom d'auteur (œuvre anonyme), de la reproduire et de la répandre, par tous les moyens légaux, pendant les délais fixés par la loi, ainsi que de tirer tous les avantages économiques qui découlent légalement du dit droit exclusif.

**Art. 8.** — L'auteur d'une œuvre dramatique, musicale, dramatico-musicale, chorégraphique, de pantomime et cinématographique non publiée possède le droit exclusif de faire représenter ou exécuter publiquement son œuvre.

En ce qui concerne les œuvres des catégories précitées, non publiées mais déjà représentées ou exécutées une fois en public, le Commissariat pour l'instruction publique de la République intéressée a le droit d'en autoriser la représentation ou exécution publique même sans le consentement de l'auteur, contre paiement des redevances établies par la législation de la République intéressée.

L'auteur d'une œuvre publiée, appartenant à une des catégories susmentionnées, ne possède pas le droit d'en interdire la représentation ou exécution publique, mais il peut prétendre au paiement d'une redevance, sauf dans le cas prévu par la lettre d) de l'article 9 ci-dessous.

**Art. 9.** — Ne sont pas considérés comme des infractions au droit d'auteur:

- a) la traduction d'une œuvre d'autrui dans une autre langue;
- b) l'utilisation d'une œuvre d'autrui pour la création d'une œuvre nouvelle, essentiellement différente de la première, sous cette réserve, toutefois, que la transformation d'un récit en une œuvre dramatique ou cinématographique ou inversement, ainsi que d'une œuvre dramatique en une œuvre cinématographique ou inversement, ne sont admises qu'avec le consentement de l'auteur ou de son ayant cause;
- c) la reproduction de petits extraits indépendants ou même l'insertion d'œuvres

- vres de peu d'étendue — telles qu'un nombre limité d'illustrations, de plaques Rontgen, etc. — dans des recueils scientifiques destinés à l'éducation politique ou à l'enseignement, et dans d'autres œuvres scientifiques, à condition que la source et le nom de l'auteur soient mentionnés;
- d) la publication de comptes rendus d'œuvres littéraires, scientifiques ou artistiques, orales ou écrites et publiées, reproduisant, sous une forme originale, l'essence desdites œuvres; le compte rendu peut même être accompagné, en cas de besoin, d'une reproduction de l'œuvre originale;
  - e) la reproduction, dans les périodiques, des discours tenus dans les séances publiques;
  - f) la reproduction, dans les périodiques, des nouvelles parues dans les journaux, ainsi que des articles sans caractère littéraire, à la condition que cette reproduction ait lieu, au plus tôt, le jour consécutif à la première publication et que la source et le nom de l'auteur soient indiqués;
  - g) la publication, dans les périodiques, de reproductions d'œuvres des beaux-arts, de photographies, illustrations, images, dessins techniques, etc., sous réserve toutefois d'observer les conditions et dispositions prévues par la lettre f) pour la reproduction des articles;
  - h) l'emploi, par un compositeur, pour son œuvre musicale, d'un texte tiré d'une œuvre littéraire d'autrui, à moins que l'auteur de l'œuvre littéraire ne l'ait interdit sur chaque exemplaire de celle-ci;
  - i) la représentation ou exécution publique des œuvres d'autrui, désignées à l'article 8, dans des institutions ayant un caractère culturel, à condition qu'il ne soit pas perçu de droits d'entrée;
  - j) la reproduction d'œuvres de peinture par le moyen de la sculpture, ou inversement d'œuvres de sculpture par le moyen de la peinture;
  - l) la reproduction des œuvres artistiques placées dans les rues ou sur les places, exception faite du surmoulage des œuvres de sculpture;
  - m) l'exposition des œuvres de toute genre dans les expositions publiques, sauf en ce qui concerne les œuvres dont l'exposition publique a été interdite par l'auteur;
  - n) l'érection de bâtiments ou d'édifices d'après les plans, les croquis ou les dessins publiés par l'auteur et relatifs à l'architecture, à la science de l'ingénieur et aux sciences techniques en général, à moins que l'auteur ne se soit réservé expressément ce droit au moment de la publication;
  - o) la confection, exclusivement pour l'usage personnel, de copies d'une œuvre d'autrui, sous réserve de l'interdiction d'apposer la signature ou le monogramme de l'auteur sur les copies d'une œuvre artistique ou photographique, le surmoulage des œuvres de sculpture étant également défendu;
  - p) l'utilisation des œuvres artistiques ou photographiques pour les produits de l'industrie, du travail des artisans ou du travail à domicile, à condition de verser à l'auteur une redevance dont le montant et les modalités seront fixés par la législation de la République fédérée intéressée.
- Note 1:** dans des cas exceptionnels, lorsque l'autorisation de l'auteur pour la transformation d'une œuvre narrative en une œuvre dramatique ou cinématographique, ou d'une œuvre dramatique en une œuvre cinématographique ou inversement (lettre b du présent article) n'a pas été obtenue, cette autorisation peut être donnée par le Commissariat pour l'instruction publique de la République sur le territoire de laquelle l'on se propose de publier l'œuvre ainsi transformée.
- Les modalités relatives au payement de la redevance seront établies, en pareil cas, par la législation de la République fédérée intéressée.
- Note 2:** la législation des Républiques fédérées fixera l'étendue admise des fragments et des œuvres dont la reproduction est licite aux termes de la lettre c) du présent article.
- Art. 10.** — Sous réserve des exceptions prévues aux articles 11, 12 et 13 ci-dessous, le droit d'auteur appartient à l'auteur pendant sa vie et à ses héritiers pendant la période prévue à l'article 15 ci-dessous.
- Art. 11.** — La durée du droit d'auteur sur les œuvres chorégraphiques, les pantomimes, les scénarios et les œuvres cinématographiques est limitée à dix ans.
- Art. 12.** — La durée du droit d'auteur sur les œuvres photographiques et sur les œuvres obtenues par un procédé analogue à la photographie est limitée à cinq ans pour les photographies isolées et à six ans pour les recueils de photographies.
- Pour que soit assuré le droit d'auteur du photographe sur ses photographies, chaque



exemplaire de l'œuvre photographique devra porter la raison sociale ou les prénom et nom de famille et le domicile du photographe, ainsi que l'année de publication de l'œuvre photographique.

**Art. 13.** — Les éditeurs de revues et d'autres périodiques, parmi lesquels sont compris les lexiques encyclopédiques, possèdent le droit d'auteur sur l'édition complète pendant une période de dix ans. Sauf convention contraire, les collaborateurs des dites œuvres conservent le droit d'auteur sur leur contribution personnelle.

**Art. 14.** — Toute œuvre est considérée comme ayant paru le 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle elle a été légalement publiée pour la première fois par les procédés techniques appropriés.

A la publication sont assimilées au point de vue du calcul des délais: la représentation publique d'une œuvre dramatique ou dramatique-musicale, l'exécution publique d'une œuvre musicale, l'exposition publique des œuvres des beaux-arts, des photographies, des œuvres obtenues par un procédé analogue à la photographie, la construction des œuvres d'architecture.

**Note:** la date de la publication d'une œuvre peut être enregistrée par l'auteur, conformément à la législation des Républiques fédérées.

**Art. 15.** — Après le décès de l'auteur, le droit d'auteur passe à ses héritiers pour une période de quinze ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année du décès de l'auteur. Sont exceptés les cas visés par les articles 11, 12 et 13 ci-dessus, où le droit d'auteur n'est transmis aux héritiers que pour ce qui reste à courir du délai de protection établi par la loi.

Le droit d'auteur, estimé en argent, qui passe aux héritiers de l'auteur, n'est pas englobé dans la masse héréditaire pour le calcul de l'impôt sur la succession.

**Art. 16.** — Le droit d'auteur peut être cédé, en partie ou en totalité, en vertu d'un contrat d'édition, d'un testament ou par tout autre moyen légal.

Les contrats de cession du droit d'auteur doivent être conclus par écrit et contenir l'indication exacte de la nature et des conditions de l'exploitation du droit d'auteur.

Si la forme écrite prévue n'est pas observée pour les contrats, les parties perdent, en cas de litige, le droit de faire appel à des témoins, mais non pas celui de produire des preuves écrites.

**Note:** la forme écrite n'est pas obligatoire pour les contrats de cession du droit d'au-

teur sur des œuvres destinées à être publiées dans des périodiques ou des dictionnaires encyclopédiques.

**Art. 17.** — La législation des Républiques fédérées établira:

- a) les règles relatives aux contrats d'édition des œuvres littéraires et notamment le contenu obligatoire du contrat, sa durée maximum, le montant minimum des droits dus à l'auteur pour une édition déterminée et le délai dans lequel l'édition complète visée par le contrat doit paraître (en une seule fois ou par livraisons);
- b) le contenu obligatoire des contrats d'édition des œuvres musicales, des œuvres des arts figuratifs, des photographies et des œuvres obtenues par un procédé analogue à la photographie;
- c) les règles relatives à la cession des droits concernant la représentation ou l'exécution publique, et notamment la durée maximum du contrat de cession des droits de représentation ou d'exécution publique d'une œuvre dramatique, musicale ou dramatico-musicale; le nombre maximum des représentations ou exécutions publiques admises aux termes du contrat; et le délai dans lequel la représentation ou exécution doit avoir lieu.

**Art. 18.** — Durant la vie de l'auteur, l'éditeur et l'entreprise qui organisent la représentation ou l'exécution n'ont pas, de leur propre chef, le droit d'ajouter, de retrancher ni de changer quoi que se soit à l'œuvre, au titre de celle-ci ou à la désignation de l'auteur sans l'autorisation de celui-ci.

L'éditeur n'est pas davantage autorisé à illustrer l'œuvre, du vivant de l'auteur, sans le consentement de ce dernier.

**Art. 19.** — Les dommages causés par une infraction au droit d'auteur doivent être réparés conformément aux lois des Républiques fédérées.

**Art. 20.** — Peut être imposé le rachat du droit d'auteur sur toute œuvre par le gouvernement de l'U.R.S.S. ou par le gouvernement de la République fédérée sur le territoire de laquelle l'œuvre a paru pour la première fois ou sur lequel elle se trouve à l'état de manuscrit, d'esquisse ou sous toute autre forme matérielle. (11)

(11) A legislação estrangeira supramencionada é da obra "Lois et traités sur le droit d'auteur", vols. 2 e 3, e do "Manuale d'udienza — I Quattro Codici", legislação italiana.

*“Pour comprendre un régime il faut étudier le problème central de toutes les Constitutions, qui est celui des rapports entre l’Exécutif et le Législatif. Ces rapports déterminent le degré des possibilités réservées aux citoyens de participer au Gouvernement.”*

(Mirkin-Guetzévitch — *Les Constitutions Européennes.*)

# O PODER LEGISLATIVO NA FRANÇA (\*)

*Leyla Castello Branco Rangel*

## INTRODUÇÃO

Tentamos fazer neste trabalho um estudo comparativo, sem maiores pretensões, entre os textos das Constituições francesas de 1946 e de 1958, no tocante ao Poder Legislativo, assinalando as grandes modificações sofridas por este Poder na República da França.

Baseamo-nos não apenas no texto frio das duas Cartas, mas em tratados e comentários sobre o Direito Constitucional e a tarefa legislativa. Fontes valiosas de informação foram os esclarecimentos fornecidos pelo Sr. Jean Lyon, Diretor-Geral da Assembléia Nacional Francesa, em recente conferência — pronunciada no Seminário sobre a Reforma do Poder Legislativo, realizado na Universidade de Brasília —, e a coletânea de *La Documentation Française* doada ao Serviço de Informação Legislativa pela Embaixada da França.

Haverá possivelmente falhas e enganos. Abstivemo-nos de qualquer comentário pessoal, a fim de não incorrer nos mesmos erros que cometeria um observador estrangeiro que se propusesse a criticar o nosso Poder Legislativo, sem conhecê-lo na sua tarefa quotidiana, sem a indispensável vivência do problema.

---

(\*) Este é o primeiro artigo de uma série. Vide no próximo número da *Revista de Informação Legislativa*: “O Poder Legislativo na Bélgica”.

## PLANO

## — INTRODUÇÃO

## — AS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1958

## — PARLAMENTARISMO

(Os poderosos meios de ação do Executivo)

## — PODERES DO PARLAMENTO

- 1. PODER LEGISLATIVO
- 2. PODER FINANCEIRO
- 3. PODER CONSTITUINTE
- 4. PODER DIPLOMÁTICO
- 5. PODER JURISDICIONAL
- 6. ESTADO DE SÍTIO (PRORROGAÇÃO)
- 7. CONTRÔLE DA ATIVIDADE GOVERNAMENTAL

(Os fracos meios de ação do Parlamento)

- 1 — Meios de contrôle prôpriamente ditos
  - a) Comissões de inquérito
  - b) Questões
- 2 — Meios de empenhar a responsabilidade política
  - a) Moção de censura
  - b) Questão de confiança

## — DELEGAÇÃO DE PODERES

## — PODERES EXCEPCIONAIS

## — PARLAMENTARES

- 1. ELEIÇÃO
- 2. INELEGIBILIDADES
  - a) Inelegibilidades absolutas
  - b) Inelegibilidades relativas
- 3. INCOMPATIBILIDADES
  - a) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções públicas
  - b) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções privadas
  - c) Incompatibilidade do mandato parlamentar com as funções ministeriais
- 4. IMUNIDADES

## — PARLAMENTO

- 1. REGIMENTO
- 2. MESA DIRETORA
- 3. ÓRGÃOS DE TRABALHO PARLAMENTAR: GRUPOS E COMISSÕES
  - a) Grupos
  - b) Comissões
    - I — Constituição de 1946
    - II — Constituição de 1958
      - 1 — Comissões permanentes
      - 2 — Comissões especiais
      - 3 — Comissão mista paritária
      - 4 — Comissões de inquérito ou de contrôle
- 4. SESSÕES
  - a) Sessões ordinárias
  - b) Sessões extraordinárias
  - c) Sessões excepcionais de pleno direito
- 5. ORDEM DO DIA
- 6. ORGANIZAÇÃO DOS DEBATES PARLAMENTARES
- 7. VOTAÇÃO
- 8. PROMULGAÇÃO

## AS CONSTITUIÇÕES DE 1946 E DE 1958

Libertada a França, após a Segunda Grande Guerra, instalou-se em Paris o Comité francês de libertação nacional como Governo Provisório da República Francesa. A 9 de agosto de 1944, uma *ordonnance* do General de Gaulle proclamava a continuidade e perenidade da República. O artigo primeiro deste texto relativo ao restabelecimento da igualdade republicana sobre o território nacional, está assim concebido:

“La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit celle — ci n'a pas cessé d'exister.”

Deviam retornar às leis constitucionais de 1875 e à III República, ou aproveitariam as circunstâncias para reformar as instituições, necessidade há muitos anos sentida? Coube ao povo responder por meio do *referendum* fixado para o dia 21 de outubro de 1945. A operação eleitoral era complexa: os eleitores elegiam os representantes para a Assembléa e respondiam às seguintes perguntas: “Dese-

ja que a Assembléa ora eleita seja constituinte?” — Se respondessem “sim”, significava que nova Constituição deveria ser feita; se respondessem “não” adotar-se-iam as leis constitucionais de 1875. A segunda pergunta, com caráter subsidiário, no caso da resposta afirmativa à primeira pergunta ter obtido a maioria, indagava se a Constituinte deveria ser organizada segundo a lei cujo texto vinha impresso no verso da cédula de votação, ou auto-organizar-se.

Os resultados do *referendum* demonstraram 700.000 “não” contra 18.500.000 “sim” em resposta à primeira questão; portanto, as leis constitucionais de 1875 eram abandonadas, em favor da elaboração de uma nova Constituição. A segunda pergunta obteve 6.500.000 votos “não” contra 12.800.000 “sim”, o que significava ter a Constituinte poderes limitados pelo texto impresso no verso da cédula de votação, que se transformou na lei de 2 de novembro de 1945. Esta lei, denominada por Maurice Duverger “pré-

Constituição", organizava um regime intermediário entre o sistema parlamentar e o regime de Assembléia.

A Constituinte eleita a 21 de outubro terminou a 19 de abril de 46 um projeto de Constituição, adotado por 309 votos (comunistas e socialistas) contra 249. Este projeto foi rejeitado pelo povo no referendun de 5 de maio, por 10.584.000 "não" contra 9.454.000 "sim" e 5.270.000 abstenções. Pela primeira vez na história constitucional da França o povo rejeitava um projeto.

De acôrdo com a lei de 2 de novembro de 45, foi eleita, a 2 de junho, uma segunda Assembléia Constituinte.

Politicamente, a segunda Constituinte apresentava quase a mesma composição que a primeira. Mas o referendun a obrigava a modificar o projeto já rejeitado pelo povo.

Em consequência, o nôvo projeto, salvo no que concerne à União francesa, modifica apenas em detalhes o texto de 19 de abril, permanecendo, em sua essência, baseado na superioridade da Assembléia Nacional. A redação final foi votada a 28 de setembro, por 440 votos contra 106 (direita e radicais).

Este segundo projeto foi aprovado no referendun de 13 de outubro de 46, por 9.297.000 "sim" contra 8.165.000 "não" e 8.518.000 abstenções. Se o resultado da consulta popular foi desta vez positivo — comenta Emile Blanc — mostrou-se menos significativo do que o primeiro.

A nova Constituição é datada de 27 de outubro de 1946. Com algumas modificações posteriores, sem importância relevante, regeu as Instituições da IV República.

François Goguel, Professor do Instituto de Estudos Políticos de Paris, escreve que, adotada pelo sufrágio universal no referendun de 28 de setembro de 1958, por maioria mais expressiva do que a de 27 de outubro de 46, mas em condições juridicamente análogas, a Constituição de 4 de outubro de 58 difere consideravelmente da que a precedeu no que concerne às condições em que foi concebida e redigida.

A Constituição de 1946 era de iniciativa parlamentar e resultava de um compromisso laboriosamente estabelecido entre os partidos políticos. A de 58 foi obra governamental e, embora os membros dos diversos partidos integrantes do Governo pudessem ter divergido sôbre tal ou qual de suas disposições, houve menos um ajuste entre suas concepções do que uma arbitragem do presidente do Conselho, General De Gaulle, que resolveu estas dificuldades.

Por outro lado, em 1945-46, os trabalhos preparatórios da Constituição tiveram um caráter público: as discussões da Comissão de Constituição foram publicadas, tanto na primeira como na segunda Assembléia Constituinte, e também os debates em sessão plenária apareceram por extenso no *Diário Oficial*, assim como os relatórios de Pierre Coty, perante a primeira Constituinte, e de Paul Coste-Floret, perante a segunda.

Em 1958, pelo contrário, a documentação relativa aos trabalhos preparatórios da Constituição é fragmentária. Contém os trabalhos preparatórios da lei constitucional de 3 de junho de 1958, que tem por finalidade a revogação transitória das disposições do art. 90 da Constituição de 46; projeto de lei e sua exposição de motivos, mensagem retificadora, relatórios apresentados à Assembléia Nacional e ao Conselho da República, debates em sessão plena nas duas Câmaras do Parlamento.

Foram publicados também o anteprojeto submetido pelo Governo ao Comité Consultivo Constitucional a 29 de julho de 58; o parecer adotado por este Conselho a 14 de agosto e o texto mantido pelo Governo, após parecer do Conselho de Estado, e submetido ao referendun de 28 de setembro. Mas nada foi conhecido sôbre os trabalhos preparatórios para a redação do anteprojeto, nem sôbre as discussões do Comité Consultivo Constitucional, nem ainda sôbre o debate ocorrido no Conselho de Estado. Da mesma forma, permaneceram secretas as discussões havidas no Conselho Interministerial, no Conselho de Gabinete e no Conselho de Ministros.

A primeira etapa da elaboração da nova Constituição — etapa oficiosa puramente, mas de importância essencial — foi constituída pela reunião que congregou em tôrno do General De Gaulle, a 31 de maio, no Hotel La Pérouse, os líderes dos grupos parlamentares da Assembléia Nacional e do Conselho da República, com exceção dos membros do partido comunista.

Lembra, ainda, François Goguel a declaração de investidura lida pelo General De Gaulle, na Assembléia Nacional, a 1.º de junho, na qual observamos alguns pontos da reforma constitucional prevista:

"Le gouvernement que je vais former, moyennant votre confiance, vous saisira sans délai d'un projet de réforme de l'article 90 de la Constitution, de telle sorte que l'Assemblée nationale donne mandat au gouvernement d'élaborer, puis de proposer au pays, par la voie du referendun, les changements indispensables. Aux

terms de l'exposé des motifs qui vous sera soumis en même temps que le texte, le gouvernement précisera les trois principes qui doivent être, en France, la base du régime républicain, et auxquels il prend l'engagement de conformer son projet. Le suffrage universel est la source de tout pouvoir. Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés, de façon que le gouvernement et le Parlement assument, chacun pour sa part, et sous sa responsabilité, la plénitude de ses attributions. Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement”.

A 1.º de junho, duas horas após haver proclamado seu voto de confiança ao Presidente do Conselho designado, e após a assinatura dos decretos de nomeação dos membros do novo Governo presidido pelo General De Gaulle, a Assembléia reuniu-se para apreciar em regime de urgência o projeto de lei constitucional, já anunciado, que modificava o art. 90 da Carta de 46. O projeto era assim concebido:

“Pour mettre en oeuvre les principes énoncés dans l'exposé des motifs de la présente loi, l'article 90 de la Constitution est révisée dans les formes suivantes: le gouvernement de la République établit en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, un projet de loi constitutionnelle qui est soumis au referendum. La loi constitutionnelle, portant revision de la Constitution, est promulguée par le Président de la République dans les huit jours de son adoption.”

François Goguel registra a tramitação do projeto de emenda constitucional, detendo-se na apreciação da mensagem enviada pelo Governo, alterando o projeto inicial. Das alterações então propostas, é de ressaltar a criação de um Conselho Consultivo, que dava ao Parlamento a satisfação de não ser subtraído completamente da elaboração da nova Constituição, sem diminuir, ao menos teoricamente, a liberdade de decisão do Governo. Mas, de fato, esta inovação limitava evidentemente a liberdade governamental, porquanto um desacordo flagrante entre o Comitê e o Governo poderia comprometer os resultados do projeto no referendum.

O anteprojeto da nova Constituição, preparado pelo Governo, foi submetido, para parecer, a um Comitê Consultivo Constitucional de 39 membros que terminou seus trabalhos a 14 de agosto de 58, apresentando algumas modificações ao projeto primitivo. Em seguida, foi a proposição submetida ao Conselho de Estado que a 28 de agós-

to o aprovou em assembléia-geral. Submetida ao referendum do povo francês a 28 de setembro de 1958, a nova Constituição foi adotada, na França, por 17.668.790 “sim” contra 4.624.511 “não”.

## PARLAMENTARISMO

A Constituição de 4 de setembro de 1958 confirmou o regime parlamentar da República Francesa. (1)

O Poder Legislativo pertence ao Parlamento composto da Assembléia Nacional e do Senado. Os deputados da Assembléia Nacional são eleitos por sufrágio direto. O Senado é eleito por sufrágio indireto, garantindo a representação das coletividades territoriais da República, com representação também dos franceses estabelecidos fora da França.

O bicameralismo no sistema político francês se origina na Constituição do Ano III, que criou, ao lado do “Conseil des Cinq Cents”, o “Conseil des Anciens”. Desde então, com exceção da Segunda República, todos os regimes que se sucederam permaneceram fiéis, sob uma forma ou outra, ao bicameralismo: Senado do Primeiro Império, Câmara dos Pares da Restauração e da Mo-

(1) É interessante ler a propósito da adoção do parlamentarismo na França uma “enquête” realizada por Pierre Pluchon e publicada nos números 757, 758 e 759 da *Revue Politique et Parlementaire* (ano de 1965). As conclusões desta “enquête”, desfavoráveis ao regime presidencial, são apresentadas no n.º 759 (setembro de 1965 — pág. 9), onde é transcrita a opinião do General De Gaulle, emitida na entrevista que concedeu à imprensa em 31-1-64. O Presidente francês sublinhou que “certains faisant contre mauvaise fortune bon coeur, font profession d'accepter l'existence d'un chef de l'Etat qui en soit un, mais à la condition que le Parlement soit, de son côté, érigé en citadelle inexpugnable, ou les parties retrouveraient leur empire et leur sûreté. Ceux-là témoignent d'une préférence, assez nouvelle de leur part, en faveur d'un régime qualifié de “présidentiel” et qui serait analogue à celui des Etats-Unis. ... Dans un pays comme le nôtre, le fait que le chef de l'Etat serait aussi Premier Ministre et l'impossibilité où il se trouverait, dans l'hypothèse d'une obstruction législative et budgétaire, de s'en remettre aux électeurs, alors que le Parlement ne pourrait le renverser lui-même, aboutirait fatalement à une opposition chronique entre deux pouvoirs intangibles. Il en résulterait ou bien la paralysie générale ou bien des situations qui ne seraient tranchées que par des *pronunciamientos*, ou bien enfin la résignation d'un président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner, en se pliant, comme autrefois, aux volontés des partisans. On peut penser que c'est cette troisième hypothèse que caressent le plus volontiers les champions imprévus du régime *présidentiel*.”

narquia de julho, Senado do Segundo Império e da Terceira República, Conselho da República na IV República.

Maurice Duverger julga que o enfraquecimento do Parlamento é um dos traços mais salientes da Constituição de 1958.

Os constituintes de 1946 tinham adotado uma posição inteiramente oposta, aumentando os poderes e o prestígio do Parlamento e especialmente da Assembléa Nacional. Dois motivos justificam esta reação: uns, técnicos e, outros, políticos. Os abusos do processo parlamentar na IV República eram gritantes: bastava acompanhar alguns debates para disto se ter consciência. E resultavam menos dos defeitos da Constituição do que da estrutura política do país: na Grã-Bretanha, o bipartidarismo permite um trabalho parlamentar eficaz, em um quadro constitucional pouco diferente; na Europa nórdica, a disciplina dos partidos múltiplos e a estabilidade de suas alianças levaram a bons resultados, embora menos satisfatórios. Na França, o número de partidos, a indisciplina da maioria, a fragilidade das coalisões, trouxeram conseqüências deploráveis. Os constituintes de 58 esforçaram-se por remediar esta situação, por processos jurídicos, a fim de alcançar, por meios diferentes, resultados análogos aos obtidos por regimes parlamentares do Ocidente. A idéia é justa e sua realização muitas vezes válida.

Infelizmente — comenta Maurice Duverger — os excelentes propósitos foram freqüentemente malbaratados por segundas intenções políticas; a lucidez dos técnicos foi, às vezes, ofuscada pela paixão dos políticos.

Sob pretexto de remediar abusos indiscutíveis, restringiram-se ao mínimo as prerrogativas da Assembléa Nacional, isto é, do único órgão do Estado que emana diretamente do sufrágio popular. A impopularidade atual (2) dos parlamentares facilitou a operação. O excessivo enfraquecimento a que foi relegada a Assembléa Nacional pode provocar uma reação inversa: não se deve esquecer que apenas a Assembléa encarnará a legitimidade democrática. A este respeito os processos do "parlamentarismo racionalizado" são menos criticáveis (apesar de alguns excessos) do que o estabelecimento de uma rígida separação dos poderes, sendo o erro maior a delimitação do "domínio reservado" à lei.

Diz ainda Maurice Duverger que a expressão "parlamentarismo racionalizado" foi inventada ao fim da Primeira Guerra Mundial para caracterizar as novas Constituições europeias de 1919-1920 que se esforçaram por codificar minuciosamente as regras costumeiras do regime parlamentar e por inventar

mecanismos precisos e rígidos a fim de manter o equilíbrio entre as assembléas e o executivo. Esta primeira experiência de "parlamentarismo racionalizado" foi falaz: a maioria das Constituições não duraram. Mas o termo é empregado em sentido ligeiramente diverso a propósito da V República; designa antes as regras concernentes ao trabalho parlamentar e ao processo legislativo.

A origem de ambas é, além do mais, diferente. A minuciosa organização do processo parlamentar, que fez incluir na Constituição disposições que normalmente figurariam nos regimentos das Assembléas, é obra de Michel Debré.

Nicholas Wahl reporta-se, no estudo das origens da Nova Constituição, à opinião emitida por André Tardieu, em 1934, segundo o qual a raiz do mal (perder a liberdade ou recuperar a autoridade) vem do que M. Debré chamaria, mais tarde, "o desvio do poder": usurpação do poder do Estado por parlamentares que perderam todo o contato com a verdadeira opinião política do país. Tardieu falava na formação da casta de privilegiados, na mentira de base que consistia na pretensão desta elite de representar o povo francês por estar no poder, tendo transformado seu mandato em "métier".

Os progressistas de 1910, a elite reformadora de 1914-1930, Gaston Doumergue e André Tardieu, Joseph Barthélemy e o regime de Vichy, Capitant, M. Debré, a resistência nacional, o R.P.F. e a Constituição de 1958 — diz Nicholas Wahl — todos tentaram limitar o que freqüentemente chamavam "soberania parlamentar", de alguns em nome da soberania popular, de outros em nome do Estado e de um interesse nacional superior. Mas, esclarece o autor — esta justaposição não implica em uma afinidade direta, nem mesmo um vínculo de doutrina. "Contentamo-nos em procurar alguns precedentes recentes ou longínquos sem qualquer ambição de definir as relações doutrinárias ou filosóficas." — escreve.

## OS PODEROSOS MEIOS DE AÇÃO DO EXECUTIVO

A Constituição de 58 dotou o Executivo de consideráveis meios de ação em relação ao Parlamento. Além de reforçar os meios tradicionais, criou novos.

### 1 — REFORÇO DOS MEIOS TRADICIONAIS

- a) Sessões — O Primeiro-Ministro (ou a maioria da Assembléa Nacional) tem o direito de convocar uma sessão extra-

(2) O comentário é de 1958.

ordinária que poderá ser encerrada uma vez cumprido o objetivo da convocação. "Durante a maior parte do ano — seis meses e meio — o Governo é senhor das sessões parlamentares" — comenta Maurice Duverger. (3)

- b) **Dissolução** — Na Constituição de 46, uma série de condições restritivas (de prazo e de forma) limitava o emprego da dissolução. A Constituição de 58 não reproduziu nenhuma dessas condições restritivas. O Presidente da República pode usar com toda liberdade o direito de dissolução. Não pode, entretanto, declarar duas dissoluções consecutivas que não sejam separadas pelo espaço de um ano.

É o que determina a Constituição, em seu art. 12:

"O Presidente da República pode, após consultar o Primeiro-Ministro e os Presidentes das Assembléias, declarar a dissolução da Assembléa Nacional.

As eleições gerais se realizarão pelo menos vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução.

A Assembléa Nacional se reunirá de pleno direito na segunda quinta-feira após sua eleição. Se esta reunião se efetuar entre os períodos previstos para as sessões ordinárias, uma sessão será convocada, de pleno direito, com a duração de quinze dias.

Não poderá haver outra dissolução durante o ano que se seguir a estas eleições."

## 2 — CRIAÇÃO DE NOVOS MEIOS DE AÇÃO

Três novos meios de ação foram criados pela Constituição de 58, "permitindo ao governo lutar contra a vontade da Assembléa Nacional e às vezes ir mais longe do que a vontade claramente expressa por ela". (Maurice Duverger.)

- a) **Delimitação do domínio legislativo;** (4)
- b) **Participação nos debates das Assembléias** — A Constituição de 58 reconhece aos ministros um direito de intervenção no desenvolvimento dos debates, que ultrapassa de muito o tradicional direito de participação dos ministros nas Câmaras. (5)

O Governo dispõe ainda de diferentes processos que lhe permitem impor concepções:

I — prioridade dos projetos e proposições aceitos pelo Governo (6)

II — abertura da discussão sobre projeto governamental. Na IV Re-

pública, a discussão se fazia sobre o relatório da Comissão. (7)

- III — intervenção do Governo nas discordâncias existentes entre as duas Casas do Parlamento (Comissão Mista). (8)

IV — utilização da questão de confiança para fazer adotar uma lei sem votação pelo Parlamento. (9)

### c — "Referendum"

"O referendum, que está à disposição do Presidente da República — comenta Maurice Duverger — lhe permitirá ultrapassar a resistência do Parlamento, se este se recusa a votar um texto proposto pelo Governo. Será um meio de o Executivo pedir ao país que desaprove seus representantes."

O equilíbrio entre os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo não mais existe. Porém, o desequilíbrio não é, como na IV República, em proveito do Parlamento. A Constituição da V República cria um regime parlamentar com preponderância do Executivo.

## PODERES DO PARLAMENTO (10)

O Parlamento exerce diferentes poderes, sendo os mais importantes o poder legislativo (fazer a lei) e o poder financeiro (votar o orçamento). Não podem ser negligenciados os outros poderes: poder jurisdicional, poder diplomático, poder de rever a Constituição, poder de derrubar o governo, mediante o controle político.

Em relação à Constituição de 46, as prerrogativas do Parlamento no exercício dos seus diferentes poderes foram diminuídas. Das duas Câmaras foi a Assembléa Nacional a que sofreu as mais importantes limitações. O Senado, ao contrário, readquiriu uma parte dos poderes que possuía sob a III República e que a Constituição de 46 havia retirado do Conselho da República.

(3) Vide "Parlamento — 4) Sessões"

(4) Vide "Poderes do Parlamento — 1) Poder Legislativo".

(5) Vide "Parlamento — 6) Organização dos debates parlamentares".

(6) Vide "Parlamento — 5) Ordem do Dia".

(7) Vide "Parlamento — 5) Ordem do Dia" e também "Parlamento — 3) b — Comissões".

(8) Vide "Parlamento — 3) b — Comissões — 3 Comissão Mista Paritária".

(9) Vide "Poderes do Parlamento — 7) Controle da atividade governamental — 2 Meios de empenhar a responsabilidade política: moção de censura e questão de confiança".

(10) Os tratadistas do Direito francês referem-se a "poderes" e não a "funções" — razão pela qual adotamos esta terminologia.



## 1 — PODER LEGISLATIVO

A nova Constituição da França inovou profundamente, neste campo, partilhando a área da competência legislativa entre o Parlamento e o Poder Executivo. Pelo disposto nos art. 34 e 37, a competência do Parlamento está limitada às matérias aí discriminadas. Tudo o que estiver fora dessa discriminação passa a ter caráter regulamentar. Conseqüentemente, o Poder Executivo passou a ser legislador por direito próprio, "quase que em pé de igualdade com o Parlamento", conforme comenta o Ministro Oswaldo Trigueiro.

O Sr. Jean Lyon considera que "o constituinte de 1958 tentou traçar ou pôr uma barreira entre o que chamamos de domínios da lei e do regulamento; essa barreira, evidentemente, é muito móvel. Mas a Constituição, no seu art. 34, enumera as matérias que são do domínio da lei. Quando uma proposição de iniciativa parlamentar é apresentada, o governo tem o direito de opor-se a essa matéria, de acordo com o art. 34, isto é, dizer que essa proposta não está dentro do domínio da lei. O Presidente da Assembléia assume, então, a responsabilidade de julgar. Se ele se declarar de acordo com o Governo, a proposta é afastada. Se tem dúvidas sobre a posição manifestada pelo Governo, ele a exprime e, nesse momento, vale-se do Conselho Constitucional que apreciará a questão suscitada. Dessa forma, o Bureau da Câmara fica completamente livre de uma quantidade de projetos, sem grande significação, que, na realidade, são projetos de regulamentos, de aplicação de lei, e não projetos cujo princípio fundamental seja a liberdade pública, nos casos enumerados no art. 34".

Assim dispõe o art. 34 da Constituição de 58:

"A lei é votada pelo Parlamento.

A lei estabelece as regras referentes:

- aos direitos civis e às garantias fundamentais concedidas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; às obrigações impostas pela defesa nacional aos cidadãos quanto à sua pessoa e a seus bens;
- à nacionalidade, ao estado e à capacidade das pessoas, aos regimes matrimoniais, às sucessões e doações;
- à determinação dos delitos e faltas ao mesmo tempo que às penalidades aplicáveis; ao processo penal; à anistia; à criação de novas ordens de jurisdição e ao estatuto dos magistrados;

— à base, à taxa e às modalidades de arrecadação de impostos de todo o tipo; ao sistema de emissão da moeda.

A lei estabelece as regras referentes:

- ao regime eleitoral das assembléias parlamentares e das assembléias locais;
- à criação de categorias de estabelecimentos públicos;
- às garantias fundamentais concedidas aos funcionários civis e militares do Estado;
- às nacionalizações de empresas e às transferências da propriedade do setor público ao setor privado.

A lei determina os princípios fundamentais:

- da organização geral da defesa nacional;
- da livre administração das coletividades locais, de suas competências e de seus recursos;
- do ensino;
- do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- do direito trabalhista, do direito sindical e da previdência social.

As leis orçamentárias determinarão os recursos e os encargos do Estado nas condições e com as reservas estabelecidas por uma lei orgânica.

Leis de programação determinarão os objetivos da ação econômica e social do Estado.

As disposições do presente artigo poderão ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica."

O artigo 37:

"Todas as outras matérias fora do domínio da lei terão caráter regulamentar. Os textos de forma legislativa referentes a tais matérias poderão ser modificados por decretos promulgados após ordem do Conselho de Estado. Os textos legislativos, que vierem a ser aprovados depois de entrada em vigor a presente Constituição, só poderão ser modificados por decreto se o Conselho Constitucional declarar que têm caráter regulamentar, conforme definição do parágrafo precedente."

E o art. 41:

“Se ficar evidente, no curso do processo legislativo, que uma proposta ou uma emenda não é do domínio da lei ou é contrária a uma delegação de autoridade concedida em virtude do artigo 38, o Governo poderá opor-se à sua admissão. Em caso de desacôrdo entre o Governo e o Presidente da assembléa interessada, o Conselho Constitucional, a pedido de uma ou de outra parte, estatuirá dentro do prazo de oito dias.”

Em “La documentation française”, encontramos as seguintes notas referentes ao “Parlamento e a lei”:

No seu artigo 34, a Constituição dispõe que a lei é votada pelo Parlamento, mas logo depois, e aí está uma inovação, a Constituição determina limitativamente as matérias sujeitas à lei.

Observações preliminares devem ser feitas:

— Esta limitação de competência é atenuada praticamente pela enorme generalidade dos termos e sua extensão. As antigas matérias tradicionalmente legislativas continuam a ser da competência do Parlamento: tais como as liberdades públicas, o direito penal, os impostos, as nacionalizações etc. Ao lado destes casos em que a própria lei fixa as regras em seus detalhes, continua o art. 34, “a lei determina os princípios fundamentais” tais como a organização da Defesa Nacional, a administração local, e ainda o ensino, a propriedade, direito do trabalho, direito sindical e previdência social. Assinalemos ainda que, depois desta enumeração, o artigo 34, última alínea, prevê que “as disposições do presente artigo poderão ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica.”

As exigências do Estado moderno deram origem a este artigo. A intervenção constante do Estado necessita de uma possibilidade de ação rápida nem sempre permitida pela pesada máquina parlamentar, causada pela lentidão dos debates e das decisões e ainda pelas modificações das emendas que deformam freqüentemente o texto original.

Esta idéia de limitar o domínio da lei não é nova. O Presidente Pinay já havia elaborado um projeto enumerando limitativamente as matérias legislativas.

A nova Constituição retoma esta idéia, mas desta vez é a própria Constituição que determina os respectivos domínios do poder legislativo e do poder regulamentar, o que tem conseqüências teóricas muito interessantes concernentes à natureza dos poderes legislativo e regulamentar.

O poder regulamentar é a faculdade reconhecida a certos órgãos do Governo ou da Administração de editar regras gerais e permanentes; leis e regulamentos, no regime anterior, só se diferenciavam pela fonte de que emanavam. Daí terem os autores elaborado uma teoria sobre as noções de poder inicial e de poder derivado, sendo o poder legislativo o inicial e o poder regulamentar o derivado. Quando a lei ordenava ou permitia que o Governo tomasse decisões regulamentares, o poder regulamentar derivava diretamente da lei. A Constituição conferia ao Governo a missão de expedir regulamentos para execução das leis, o que lhe confiava um poder de regulamentação próprio mas que pela sua própria definição implicava no domínio da lei.

Estas noções foram mudadas.

O regulamento e a lei se encontram em plano idêntico, determinando a Constituição seus respectivos domínios. Parece mesmo que a preeminência foi dada ao poder regulamentar porquanto toda matéria de direito comum, não pertencente ao domínio da lei, por determinação constitucional, é, nos termos do art. 37, de natureza regulamentar. Com exceção da lei orgânica, que dá ao legislador, de certa forma, a possibilidade de aumentar o domínio de sua competência. Esta nova situação acarreta modificações nas relações existentes entre os diversos atos normativos, como veremos a seguir:

### 1 — Constituição — Lei

O legislador é obrigado a respeitar a Constituição. Esta organiza um contróle efetivo da constitucionalidade das leis, em seu Título VII (Conselho Constitucional) completado pelas Leis Orgânicas de 7 de novembro de 1958 (J.O. 9 de novembro) e de 4 de fevereiro de 1959 (J.O. 7 de fevereiro.)

### 2 — Regulamento — Lei

Há vários pontos a examinar, desde que trouxe a Constituição modificações substanciais ao regime preexistente:

— Normalmente o ato regulamentar e a lei se encontram em pé de igualdade porquanto regem ambos domínios diferentes, sendo limitada a competência da lei.

— Os atos do Governo relativos às matérias enumeradas no art. 34 da Constituição não podem violar os preceitos da lei.

— Regulamentos para aplicação da lei: quando o Governo adota medidas para aplicação da lei, por sua própria iniciativa ou por determinação formal do legislador, é obrigado a respeitar a lei.

— No caso de delegação de poderes, prevista no art. 38, as disposições legais são adotadas pelo Conselho de Ministros, após audiência do Conselho de Estado, entrando em vigor na data de sua publicação. Tornam-se, entretanto, caducas se não ratificadas pelo Parlamento no prazo fixado pela lei de habilitação. Fim do este prazo, a lei delegada só poderá ser modificada por lei. (11)

### 3 — Regulamento — Constituição

O Regulamento, assim como a lei, deve respeitar a Constituição.

A limitação do domínio da lei na Constituição de 58 foi assim justificada por Michel Debré, perante a Assembléa-Geral do Conselho de Estado:

“O artigo em que se tentou definir o domínio da lei é daqueles que mais admiração provocou. Esta reação é surpreendente. Do ponto de vista dos princípios, a definição é normal e a confusão entre lei e regulamento é que significa um absurdo. Do ponto de vista dos fatos, nosso sistema jurídico chegou a um tal ponto de confusão e de obstrução que um dos esforços mais constantes, porém tentado em vão nos últimos anos, era o de desafogar uma ordem do dia atravancada pelo excesso de leis aprovadas há tantos anos em domínios que normalmente não eram da competência do Parlamento. Um observador de nossa vida parlamentar teria podido, entre as duas guerras, mas principalmente desde a Libertação, notar este duplo desvio de nossa organização política: um Parlamento superlotado de textos e perdendo-se na multiplicidade de detalhes e um governo tratando, sem intervenção parlamentar, dos mais graves problemas nacionais. O resultado destas duas observações conduzia a uma dupla crise: a impotência do Estado pelo fato de estar a administração atada de pés e mãos por textos inadmissíveis, a cólera da nação, pelo fato de uma coalisão partidária colocada no governo adotar graves medidas sem que fôsem previamente submetidas a um sério exame. Definir o domínio da lei, ou, melhor dizendo, do Parlamento, não é reduzir a vida parlamentar, é, igualmente, por determinação das responsabilidades do governo, assegurar entre o Ministério e as Assembléas uma

repartição necessária de atribuições. Tudo o que diz respeito às liberdades públicas e aos direitos individuais é do domínio da lei. Tudo o que diz respeito aos poderes públicos e às estruturas fundamentais do Estado só poderá ser regulado por lei. Em outros domínios — atribuições do Estado na vida económico-social, principalmente — a lei fixa os princípios. O orçamento, os tratados importantes são do domínio da lei. O Parlamento deve ratificar o estado de sítio.

E tem a competência para declarar a guerra. Uma lei orgânica poderá, depois de exame, estender este domínio, e a este corretivo, que será preciso empregar com prudência, o Governo não opõe obstáculo pois dará uma flexibilidade útil a uma partilha cujo princípio é necessário.

A definição do domínio da lei confere ao regulamento, isto é, à responsabilidade do governo, um domínio extenso. É preciso, além do mais, que uma arma seja dada ao Governo para evitar usurpações futuras: é a exceção da inaceitabilidade.

O Governo pode aceitar, ocasionalmente, uma intervenção parlamentar fora do domínio da lei. Esta intervenção não modifica a partilha nem suas consequências. Em sentido contrário, o Parlamento pode delegar ao governo o direito de estatuir em matéria legislativa; findo o prazo da delegação, o legislador recupera sua competência.” (12)

### 2 — PODER FINANCEIRO

O Governo não tem o direito de receber impostos nem efetuar despesas sem autorização do Parlamento. Esta autorização é dada na votação anual do orçamento. Sob a V República, este poder financeiro do Parlamento sofreu importantes limitações, sendo ainda o processo orçamentário detalhadamente regulamentado.

De acôrdo com a lição de Maurice Duverger, são as seguintes as restrições ao poder financeiro:

#### 1.ª — Em matéria de orçamento

A regra da especialidade orçamentária consiste em fazer votar o orçamento, não mais em bloco, mas de maneira detalhada. O Parlamento pode, assim, controlar escrupulosamente

(11) Vide “Delegação de Poderes”

(12) Sobre as leis orgânicas — vide “Parlamento — 7) Votação — processo legislativo particular”. Sobre delegação legislativa — vide “Delegação de Poderes”.

mente a atividade do Governo. Sob a III República, o orçamento era votado por capítulo, isto é, por parte de ministério. Para acelerar a votação do orçamento, um decreto de 19-6-56 tinha imaginado um processo original: o Parlamento votava o orçamento por ministério. A repartição dos créditos por capítulos era em seguida efetuada por decretos do Governo, aos quais podiam se opor as Comissões de Finanças das duas Assembléias, levando a questão à deliberação do Parlamento. Este processo era rápido e protetor dos direitos do Parlamento.

A *ordonnance* de 2-1-59, relativa à apresentação do orçamento, mantém praticamente o mesmo sistema. A votação é feita por ministério, e a repartição dos créditos se efetua por meio de decretos governamentais. Mas as Comissões de Finanças das Assembléias não mais possuem o direito de vista destes decretos. O Parlamento perdeu uma de suas prerrogativas.

### 2.<sup>a</sup> — Em matéria de despesas

Sob a III República, todo parlamentar tinha o direito de propor nova despesa ou a diminuição dos recursos públicos. Sob a IV República, este direito era, em princípio, mantido, mas muito restrito na prática.

Dispunha o art. 17 da Carta de 1946:

“Les députés à l'Assemblée Nationale possèdent l'initiative des dépenses.

Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires.”

Já a Constituição de 58 determina:

“Art. 40 — As proposições e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não serão admitidas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos, ou a criação ou aumento dos dispêndios públicos.”

Comenta o Sr. Jean Lyon:

“A iniciativa das leis pertence concomitantemente ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento. Para o Governo não há limitação; êle elabora os projetos de lei em Conselho de Ministros, sob a presidência do Presidente da República, ouve o parecer do Conselho de Estado, tribunal administrativo que se manifesta a respeito das normas legais em vigor, e se vale do Conselho Económico e Social. Já a iniciativa dos parlamentares sofre importante restrição na Carta de 58: os deputados e senadores

não têm a iniciativa de despesas, isto é, todas as proposições ou emendas que tendam a diminuir as receitas ou aumentar as despesas ou encargos do Estado, devem ser declaradas inaceitáveis. Este procedimento — assinala — “foi consequência de uma série de determinações, uma série de “filtros” impostos à atividade parlamentar. Quando um deputado apresenta um projeto de lei, o texto é submetido a um organismo que tem a delegação do bureau da Assembléa, e êsse organismo julga se a proposta é ou não compatível com as possibilidades financeiras. Êle vai muito longe, porque se trata de verificar se evidentemente a proposição é ou não aceitável, se se transformará numa carga para o Estado ou uma perda de receita. Mas, depois que a proposta passa por êsse Conselho, o governo tem o direito, agora, e em todo momento do processo, de opor-se à receptividade financeira. Então, a Comissão de Finanças é que passa a julgar a questão e aprecia a receptividade da proposta de maneira muito mais técnica e sob o ângulo mais financeiro. Se a Comissão se declarar de acordo com o Governo, essa iniciativa, essa emenda ou essa proposta é declarada inaceitável e o presidente não a pode modificar. Se, ao contrário, essa Comissão declarar que essa iniciativa não traz consequências, nenhuma modificação na receita, ou aumento de despesa, então ela é aceitável e o processo legislativo continua até à conclusão isto é, o texto é submetido a votos, pode ser adotado e a lei vai à votação definitiva no Parlamento. Mas, ainda nessa etapa, já o terceiro filtro, isto é, o Governo, antes da promulgação, tem o direito de submeter o texto ao Conselho Constitucional, que julga soberanamente se a disposição adotada pelas duas Câmaras está ou não de acordo com a Constituição.”

### 3.<sup>a</sup> — Em matéria de votação do orçamento

O art. 47 da Constituição e a *Ordonnance* n.º 59-2, de 21-1-59 (contendo lei orgânica sobre as leis orçamentárias) estabelecem as disposições aplicáveis ao processo da Lei de Meios nas duas Assembléias, prevendo a sua votação no prazo de 70 dias.

Reza o art. 47 da Constituição:

“O Parlamento votará os projetos de leis orçamentárias nas condições estabelecidas por uma lei orgânica.

Se a Assembléa Nacional não tiver se pronunciado em primeira leitura no pra-

zo de quarenta dias após haver recebido um projeto, o Governo o submeterá ao Senado, o qual deverá estatuir no prazo de quinze dias. Subseqüentemente se procederá de acôrdo com as condições previstas no artigo 45.

Se o Parlamento não se houver pronunciado no prazo de setenta dias, as disposições do projeto poderão ser postas em vigor por meio de "ordonnances".

Se as leis orçamentárias que fixam os recursos e as despesas de um exercício não tiverem sido apresentadas com tempo suficiente para serem promulgadas antes do comêço de tal exercício, o Governo pedirá em caráter de urgência ao Parlamento a autorização para receber os impostos e consignar por decreto os créditos necessários para os serviços votados.

Os prazos estabelecidos no presente artigo serão suspensos quando o Parlamento não estiver em sessão.

O Tribunal de Contas ajudará o Parlamento e o Governo no contróle da execução das leis orçamentárias."

Comenta o Sr. Jean Lyon:

"A Assembléa Nacional dispõe de 40 dias para a primeira leitura e o Senado, 15 dias; os 15 dias restantes destinam-se à ida e vinda entre as duas Câmaras. São prazos de tempo muito rigorosos, estritos.

Não assistimos mais àquela operação que consistia, no dia 31 de dezembro, por ocasião da votação do orçamento, em fazer parar o relógio, isto é, fazer com que este prazo se esticasse por mais 12 ou 14 horas. Atualmente, findo o último dia, o 40.º dia, o Governo exige que esse projeto seja votado e já tenha sua decisão final. Se, por acaso, não se verificar a votação final, o projeto do Governo é levado ao Senado, como estiver, mesmo com certas emendas que o Governo poderá aceitar, uma vez que tenham sido votadas pela Assembléa. Nos 15 dias que o Senado tem à sua disposição para a leitura do texto, se não votar, o projeto volta à Assembléa e, no fim dos 70 dias, se a lei ainda não estiver definitivamente votada, o Governo a promulga por meio de um decreto. É um processo que exorbita do direito comum."

Os projetos de lei de finanças determinam a natureza, o montante e o destino das receitas e encargos do Estado, visando a um equilíbrio financeiro e econômico que definem. Estes projetos devem conter apenas disposições estritamente financeiras previstas

por lei orgânica: também os artigos e emendas, que contenham disposições não previstas pela lei orgânica, devem ser retirados do projeto e constituir matéria a parte, se a Comissão permanente, normalmente competente para apreciar esta questão, o requer e se a Comissão de Finanças o aceita.

O Sr. Jean Lyon, a propósito, comenta que "algumas vezes a lei orçamentária tem artigos relacionados longinquamente com as finanças públicas, o que chamamos, em termos de legislação financeira francesa, "le cavalier budgetaire"; são textos absolutamente fora da lei orçamentária, mas que, evidentemente, o Governo pode incluir em uma lei dessa natureza. Esses textos podem ser objeto de emenda e, por conseguinte, não têm conseqüências financeiras. Neste caso, não existe limitação ao direito de emenda dos parlamentares."

Na elaboração da lei orçamentária o processo é o mesmo utilizado para apreciação de leis ordinárias, com a limitação de iniciativa em matéria financeira já analisada. O prazo fixo de setenta dias é a diferença existente na votação do orçamento. Este prazo, se não pode ser alargado, também não poderá ser diminuído por iniciativa governamental. Acentua o Sr. Jean Lyon que não é o orçamento o único caso em que um texto pode ser promulgado sem que tenha tido o voto do Parlamento:

"No processo de lei ordinária que consiste em considerar como adotado um texto sobre o qual o Governo empenhou sua responsabilidade e a respeito do qual nenhuma moção de censura foi apresentada, também este texto não é submetido ao voto da Assembléa, é considerado adotado. Temos este caso especialmente em referência às leis, consideradas adotadas pela Assembléa Nacional, quando a Assembléa não se manifestou de maneira alguma, e esse texto, embora recusado pelo Senado, foi promulgado como lei. Há, na França, uma quantidade de leis que podem ser promulgadas sem terem sido votadas de maneira explícita pelas Assembléas parlamentares, nelas compreendido o orçamento."

O projeto de orçamento pode ser examinado, se o Governo ou a Assembléa o requerer, por uma comissão especial. Se não, compete à Comissão de Finanças, Economia Geral e Planejamento a sua apreciação. De suas reuniões podem participar com voto consultivo membros de outras comissões especialmente interessadas por tal ou qual aspecto do projeto.

Nicholas Wahl assinala que o processo de apreciação do orçamento foi constitucionalizado, nos mesmos termos consagrados na Carta de 58, pelo Comité Geral de Estudos (C.G.E.) instituído junto ao Conselho Nacional de Resistência. Determinava-se, então, que, não tendo sido votado o orçamento a 31 de dezembro, o projeto do governo era simplesmente considerado como adotado. Entretanto, o C.G.E. previa em 90 dias a duração da última sessão legislativa, enquanto que a nova Constituição limita a tramitação orçamentária a 70 dias. Poder-se-ia registrar, de passagem, que o projeto do C.G.E. limitava a duas sessões de três meses cada uma a atividade anual do Parlamento e diminuía sensivelmente o número de membros nas duas Câmaras, segundo as fórmulas de Michel Debré, em 1943. Também neste ponto o C.G.E. foi o precursor da obra de 1958.

Michel Debré, apresentando o projeto de Constituição, afirmava ao Conselho de Estado que as experiências até então vividas, por muitos anos, justificavam este processo que poderia parecer brutal a quem não conhecesse brutalidade semelhante em todos os regimes parlamentares disciplinados.

### 3 — PODER CONSTITUINTE

A revisão da Constituição de 58 é confiada ao Parlamento.

Dispõe o art. 89 da Constituição:

"A iniciativa da reforma da Constituição cabe, concomitantemente, ao Presidente da República, sob proposta do Primeiro Ministro, e aos membros do Parlamento. O projeto ou a proposta de reforma deverá ser votado pelas duas assembleias em termos idênticos. A reforma será definitiva depois de aprovada por referendium.

Não obstante, o projeto de reforma não será submetido a referendium se o Presidente da República decidir submetê-lo ao Parlamento convocado em Congresso; neste caso, o projeto de reforma será aprovado somente se obtiver uma maioria de três quintos dos votos emitidos. A mesa do Congresso será a da Assembleia Nacional.

Não poderá ser iniciado ou empreendido nenhum procedimento de emenda enquanto a integridade do território correr risco.

A forma republicana do Governo não poderá ser objeto de reforma."

O Capítulo XI — "Revisão da Constituição" — do Regimento da Assembleia Nacional dispõe:

"Art. 126 — Les projets et propositions de loi (13) portant revision de la Constitution sont examinés, discutés et votés selon la procédure législative ordinaire, sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 89 de la Constitution. Toutefois, ils ne peuvent faire l'objet d'une procédure abrégée de discussion.

Lorsque l'Assemblée Nationale a adopté en des termes identiques le texte voté par le Sénat, celui-ci est transmis au Président de la République.

S'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de revision des dispositions du Titre XII de la Constitution concernant le fonctionnement des institutions communes, le texte définitivement adopté par l'Assemblée Nationale selon la procédure législative ordinaire est transmis au Président de la République, Président de la Communauté." (14)

### 4 — PODER DIPLOMÁTICO

A função diplomática (relações com os Estados estrangeiros) é exercida pelo Governo. O Parlamento intervém, entretanto, para autorizar a ratificação dos tratados diplomáticos mais importantes. O artigo 53 da Constituição enumera os tratados que só podem entrar em vigor em virtude de uma lei: tratados de paz, tratados comerciais, tratados ou acordos relativos à organização internacional, os que afetem as finanças do Estado, os que modifiquem disposições de natureza legislativa, os relativos ao estado das pessoas, os que impliquem em cessão, permuta ou anexação de território.

Mas, ao contrário do que ocorria nas III e IV Repúblicas, o direito de ratificação do Parlamento é controlado pelo Conselho Constitucional. Se o Conselho Constitucional — dispõe o art. 54 da Constituição —, a quem fôr encaminhado o assunto pelo Presidente da República, pelo Primeiro Ministro ou pelo Presidente de qualquer uma das duas assembleias, tiver declarado que um compromisso internacional contém uma cláusula contrária à Constituição, a autorização

(13) Chama-se "projet" um texto emanado da iniciativa governamental e "proposition" um texto apresentado por um deputado ou um senador. Usamos os termos "projeto" e "proposição" para o primeiro e segundo casos, respectivamente.

(14) O Título XII da Constituição refere-se à "Comunidade".

de ratificá-lo ou aprová-lo não poderá ser dada a não ser depois de reforma da Constituição.

Os direitos do Parlamento — ensina Maurice Duverger — podem, além disso, ser limitados pelo referendium de que dispõe o Presidente da República.

Enfim, somente o Parlamento pode autorizar uma declaração de guerra. A rapidez das operações de guerra na hora atual — comenta Maurice Duverger — pode tornar teórico este poder do Parlamento.

## 5 — PODER JURISDICIONAL

O poder jurisdicional é em princípio confiado aos tribunais. O Parlamento só intervém neste domínio em dois casos:

1 — **Em matéria de organização e convocação da Alta Corte de Justiça** — O Senado e a Assembléa Nacional escolhem, cada um, número igual de magistrados da Alta Corte. As duas Assembléas podem acusar, em escrutínio público e por maioria de votos, o Presidente da República e os membros do Governo diante da Alta Corte.

2 — **Em matéria de anistia** — O Parlamento conserva o poder de votar a anistia.

## 6 — ESTADO DE SÍTIO

A prorrogação do estado de sítio por mais de doze dias depende de autorização do Parlamento. É o que determina o art. 36 da Constituição:

“O estado de sítio será decretado pelo Conselho de Ministros. Sua prorrogação por mais de doze dias só poderá ser autorizada pelo Parlamento.”

## 7 — CONTROLE DA ATIVIDADE GOVERNAMENTAL

Em regime parlamentar clássico, os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo se equilibram. O Governo é responsável diante do Parlamento, que pode derrubá-lo. Em contrapartida, o Parlamento pode ser dissolvido pelo Governo.

A Constituição de 1958 mantém o princípio fundamental do regime parlamentar: o Governo é responsável politicamente perante a Assembléa Nacional. Mas este parlamentarismo é diferente do Parlamentarismo clássico. Os meios de ação recíproca do Parlamento e do Executivo não são exatamente equilibrados. O Parlamento é colocado em

situação de inferioridade em relação ao Executivo e dispõe de menores meios de ação do que este último.

### Os fracos meios de controle parlamentar

— A Constituição distingue duas categorias de meios de controle parlamentar: meios de controle, que não empenham a responsabilidade política do governo e meios que empenham esta responsabilidade política.

#### 1) Meios de controle propriamente ditos —

São dois: as comissões de inquérito e as questões dirigidas a um ministro.

##### a) Comissão de inquérito

Maurice Duverger comenta — o papel das comissões de inquérito, muito desenvolvido em alguns países, como nos Estados Unidos, é fraco na França, na prática. As comissões são geralmente constituídas após um escândalo financeiro ou político. Os debates se desenrolam longamente e terminam no meio da indiferença geral, sem conclusões precisas. (15)

##### b) Questões

As questões escritas ou orais eram utilizadas na IV República, mas seu papel como meio de controle era fraco. A Constituição de 58 quis dar às questões um grande desenvolvimento. (Art. 48 da Const.)

Sendo proibida, aos membros do Parlamento, a interpelação, as questões devem tornar-se o meio principal de controle das Assembléas. As Assembléas quiseram transformar as questões, que não empenham a responsabilidade do governo, em interpelações disfarçadas, que teriam empenhado de fato a responsabilidade governamental; mas o Conselho Constitucional impediu-as, anulando neste ponto os seus regimentos. (16)

#### 2) Meios de empenhar a responsabilidade política — Moção de censura e questão de confiança

##### a) Moção de censura

A moção de censura só pode ser apresentada pelos deputados (os senadores não possuem este poder). É cercada de formalidades muito precisas, que tornam sua utilização pelos deputados difícil e favorecem a estabilidade do governo. Os meios de ação da Assembléa Nacional com respeito ao governo foram, assim, diminuídos.

(15) Vide “Parlamento — 3) b — Comissões — 4) Comissões de inquérito ou de controle”.

(16) Vide — “Parlamento — 5) Ordem do Dia”.

O art. 49 da Constituição de 58 reza:

“O Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, assumirá, perante a Assembléa Nacional, a responsabilidade do Governo sobre seu programa ou, eventualmente, sobre a declaração de política geral.

A Assembléa Nacional poderá inquirir sobre a responsabilidade do Governo mediante votação de uma moção de censura. Tal moção só será admissível se tiver sido assinada pelo menos por um décimo dos membros da Assembléa Nacional. A votação não se poderá efetuar antes de quarenta e oito horas após a apresentação da moção. Somente serão contados os votos favoráveis à moção de censura, que só poderá ser adotada por maioria dos membros que compõem a Assembléa.

Se a moção de censura fôr rejeitada, seus signatários não poderão propor outra durante o mesmo período de sessões, salvo no caso previsto no parágrafo seguinte.

O Primeiro-Ministro poderá, após deliberação do Conselho de Ministros, assumir a responsabilidade do Governo perante a Assembléa Nacional sobre a votação de um texto. Neste caso, o texto será considerado aprovado, a menos que uma moção de censura, apresentada dentro das vinte e quatro horas seguintes, seja aprovada, nas condições estabelecidas no parágrafo anterior.

O Primeiro-Ministro terá o direito de pedir ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral.”

E o art. 50:

“Quando a Assembléa Nacional adotar uma moção de censura ou quando desaprovar o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deverá apresentar a demissão do Governo ao Presidente da República.”

E o art. 51:

“O encerramento dos períodos das sessões ordinárias ou extraordinárias poderá ser retardado de pleno direito para permitir, em caso necessário, a aplicação das disposições do art. 49.”

A moção de censura é sujeita a 4 regras particulares:

- 1) não é receptível se não for assinada no mínimo por um décimo dos membros da Assembléa Nacional; (art. 150 — Reg. Ass.);

- 2) o voto sobre a moção de censura só poderá ter lugar 48 horas após sua apresentação;

- 3) a moção só poderá ser adotada pela maioria absoluta dos membros componentes da Assembléa. A Constituição precisa que só serão computados os votos favoráveis à moção de censura. As abstenções e os ausentes são, assim, considerados como tendo votado com os adversários à moção e se pronunciado em definitivo a favor do Governo;

- 4) enfim, se uma moção de censura tiver sido rejeitada, seus signatários não podem apresentar uma outra no curso da mesma sessão legislativa. É um importante limite ao direito reconhecido de pôr em jôgo a responsabilidade política do Governo.

(Os artigos 150 a 153 do Regimento Interno da Assembléa Nacional regulamentam as moções de censura e interpelações.)

**Questão de confiança** — A questão de confiança só poderá ser colocada pelo Primeiro-Ministro, após autorização do Conselho de Ministros. Não é sujeita às condições de prazo e de maioria impostas às moções de censura. É diante apenas da Assembléa Nacional que o Primeiro-Ministro pode recorrer à questão de confiança.

Há dois tipos de questões de confiança:

- 1) as que são colocadas pelo Primeiro-Ministro, após leitura de seu programa ou após uma declaração de política geral.

O voto da Assembléa Nacional intervem nas condições ordinárias do processo parlamentar (art. 49 da Constituição, *caput* — art. 149 do Regimento Interno da Assembléa Nacional);

(O voto é emitido pela maioria absoluta dos sufrágios;) (149-8)

- 2) as que são baseadas em um texto (projetos de lei de finanças, projeto de lei sobre a ratificação de um tratado, proposição de lei etc.). O mecanismo do voto desta questão de confiança é complexo. Uma vez colocada a questão de confiança, o texto é considerado adotado, salvo se uma moção de censura fôr apresentada nas 24 horas seguintes e se fôr aprovada esta moção (art. 152 do Regimento Interno da Assembléa Nacional).

Jean-Luc Parodi, discorrendo sobre as controvérsias constitucionais, escreve:

“Desde a elaboração da Constituição, a terceira alínea do artigo 49 — que per-



mite ao governo empenhar sua responsabilidade sobre um texto e considerá-lo como adotado se nenhuma moção de censura fôr apresentada no prazo de 24 horas — tinha sido violentamente criticada, no Comité Consultivo Constitucional, por seu Presidente, Paul Reynaud: "Não há no mundo um Parlamento que seja privado do direito de votar a lei, como será o Parlamento francês se o art. 45 (futuro artigo 49) fôr mantido."

O art. 31 (futuro art. 34) estipula expressamente: "a lei é votada pelo Parlamento". Mas isto só é verdadeiro para leis de importância secundária, porquanto, cada vez que se tratar de um texto importante, o governo colocará a questão de confiança e a Assembléa Nacional, impedida de discutir o texto, disporá somente de um direito de veto. Caso único no mundo: a Assembléa não votará a lei; é o governo que, por sua própria autoridade, a fará."

Michel Debré, então Garde des Sceaux, replicou que estas disposições não deviam ser senão "uma última salvaguarda zelosamente guardada em reserva; ... perigosa para o regime, concordo, se fôsem empregadas a todo instante; estas disposições parecem-me, ao contrário, essenciais para os casos excepcionais".

Paul Reynaud, em carta ao Primeiro-Ministro, em janeiro de 1961, retomou a argumentação desenvolvida perante o Conselho Consultivo e tornou a criticar o mecanismo do art. 49, acentuando que a lei de programa relativa a determinados equipamentos militares, rejeitada por duas vezes no Senado e adotada em terceira leitura na Assembléa Nacional, não teria autoridade, porquanto, nesta última ocasião, efetivou-se não a aprovação da lei, mas a rejeição de uma moção de censura.

A esta crítica, Michel Debré respondeu que "é da própria essência do regime parlamentar que o Governo possa apresentar uma questão de confiança toda vez que julgar necessário, pois o regime parlamentar exige que uma Assembléa, que esteja de acôrdo com os objetivos visados pelo Governo, lhe dê os meios legislativos e financeiros de atingi-los".

(...) A esta controvérsia — diz Jean-Luc Parodi — convém acrescentar a posição de Guy Mollet que se afirmou "favorável ao sistema atual da moção de censura" que assegura "ao Primeiro-Ministro uma permanência que jamais conhecemos".

Michel Debré assim justificou a medida:

"O difícil processo da moção de censura deve temperar o defeito que conhecemos bem e há muito tempo. A questão de confiança é a arma do Governo e apenas dele. Os deputados só se podem valer da moção de censura e esta é cercada de condições que só são discutidas por aqueles que não se querem lembrar do passado. A experiência levou a prever, além do mais, uma disposição um tanto excepcional para assegurar, apesar das manobras, o voto de um texto indispensável."

Adiante, discorrendo sobre os interrogatórios, juntou o Garde des Sceaux:

"Está bem claro que estas questões não podem, à vontade do interpelador, terminar por uma moção de confiança ou de censura. Somente o Governo pode colocar a questão de confiança, e a moção de censura é submetida a um processo, para o qual o novo texto constitucional se inspira em projetos que estavam em fase de aprovação na Assembléa Nacional. Mas a existência constitucional do direito de interpelar é a pedra de toque da liberdade parlamentar."

Maurice Duverger comenta:

"O sistema de voto de confiança e da moção de censura é igualmente muito criticável. Este segundo aspecto do "parlamentarismo racionalizado" foi introduzido na Constituição sob a influência dos Ministros de Estado. Corresponde às grandes linhas do projeto de revisão votado pela Assembléa Nacional a 22 de março de 58. Todavia, a regra que proíbe aos signatários de uma moção de censura rejeitada apresentar uma outra no curso da mesma sessão é nova: na legislatura atual, em que a oposição de esquerda reúne menos de 60 votos, uma só moção de censura por sessão é possível ainda, com a condição de aceitar que as assinaturas dos comunistas figurem ao lado das demais, o que permitiria uma fácil demagogia. Entretanto, lembraremos que o processo da moção de censura pouco funcionou na IV República: foi pela recusa de confiança, no momento de votar os textos, que os Governos foram derrubados, em sua maioria. Mas, precisamente, a nova Constituição adotou regras draconianas a este respeito. Por que os Governos não derrubados pela "maioria parlamentar" eram praticamente forçados à demissão antes de 1958? Porque as leis eram votadas por maioria simples,

e o Parlamento podia, assim, recusar todos os projetos do Ministério que quisesse manter-se em função, segundo a letra da Constituição de 1946, e paralisá-lo completamente. A Constituição de 1958 alterou inteiramente a situação. De agora em diante, basta ao Governo colocar a confiança sobre um texto para que este texto não possa ser rejeitado, a não ser que se reúna contra ele a maioria absoluta dos componentes da Assembléa Nacional; uma minoria de favor basta, portanto, ao Ministério, não só para mantê-lo juridicamente, mas também para que tenha todos os meios práticos de governar. O sistema é igualmente mais criticável por ter perdido sua significação original: sob a IV República, se queria impedir que o Parlamento dirigisse as regras concernentes ao voto de desconfiança à maioria constitucional, a fim de oppor obstáculo ao exercício do direito de dissolução. Mas a dissolução é inteiramente livre na Constituição de 1958: o pequeno jôgo das maiorias não qualificadas não é mais possível, portanto, e a regulamentação precedente perde sua principal justificação."

#### DELEGAÇÃO DE PODERES

Mirkine-Guetzévitch considera que o Executivo é a alma da legislação no regime parlamentar. Em oposição às velhas teorias livrescas nascidas no alvorecer do constitucionalismo monárquico, no parlamentarismo moderno é o Executivo que, politicamente, legisla. Para preparar uma lei — frisa — são necessários especialistas; é preciso recorrer, antes de mais nada, aos técnicos; logo, é necessário recorrer ao aparelhamento governamental. Para redigir a grande Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, poder-se-ia desprezar o técnico, mas para fazer um bom código de trânsito é preciso consultar os especialistas na matéria.

Diz, ainda, que com o regime parlamentar republicano, onde a luta entre o Executivo e o Legislativo não mais existe, onde o Executivo nasce das eleições populares por intermédio do Parlamento, o problema dos decretos-leis e dos plenos poderes transformou-se completamente. O problema perde o caráter escolástico que lhe quiseram dar os autores do século XIX sob a influência das teorias elaboradas na monarquia constitucional. Estas teorias sustentavam a não-delegação do poder legislativo, cuja única fidelidade, na monarquia constitucional, era a defesa da representação nacional contra o poder real. É claro que não se aplicam mais

ao regime parlamentar moderno, onde o Ministério se apóia na maioria parlamentar, não havendo, destarte, nenhuma diferença, do ponto de vista político, entre uma lei proposta pelo Ministério e a seguir homologada pelo Parlamento, e uma regra legislativa preparada diretamente pelo Ministério em decorrência dos plenos poderes. Ambas são baseadas no consentimento da maioria, isto é, no sufrágio universal. Uma é mais sumária, mais simples e mais rápida, porém as duas são emanações da maioria parlamentar e, portanto, do sufrágio universal.

Mirkine-Guetzévitch assinala:

"Gouverner, dans une démocratie parlementaire, ce n'est pas seulement "exécuter" ou appliquer les lois; gouverner, c'est donner l'impulsion à la vie publique, prendre des initiatives, préparer les lois, nommer, révoquer, châtier, agir.

Agir surtout." "Gouverner — diz René Capitant ("La réforme du parlementarisme" — Paris, 1934, p. II) n'est plus agir dans le cadre des lois existentes, gouverner, c'est diriger cette législation elle-même, gouverner, en un mot, c'est légiférer..."

Léon Blun acentua:

"En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère, pour ce qui touche le Législatif et l'Exécutif, qu'une simple fiction de droit, et nos légistes pourront s'accorder là-dessus avec nos historiens. La vérité, c'est qu'à tout moment et sur tout objet, le Législatif et l'Exécutif vivent dans un état de pénétration, de dépendance réciproque, et que cette collaboration continue est la loi même de notre activité gouvernementale."

A Constituição da República Francesa, promulgada a 27 de outubro de 1946 (J. O. n.º 253, de 28-10-46), dispunha em seu artigo 13:

"L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit."

Entretanto, a lei de 17 de agosto de 1948 dá ao Governo o poder delegado:

"Art. 6 — A dater de la promulgation de la présente loi sur les matières ayant par leur nature un caractère réglementaire, déterminées à l'article 7 ci-dessous des décrets pourront désormais être pris en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du Ministre des Finances et des Affaires économiques

et des Ministres intéressés, pour abroger, modifier ou remplacer des dispositions en vigueur.

Ces textes ne seront sanctionnés, en dehors des peines prévues par le § 15 de l'article 471 du Code pénal, que par les dispositions pénales édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiées la qualification des infractions relevées la nature et le quantum des peines applicables.

**Art. 7** — Les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 6 sont les suivantes:

Organisation, suppression, transformation, fusion, règles de fonctionnement et contrôle de l'ensemble des services de l'Etat ou des services fonctionnant sous son contrôle ou dont les dépenses sont supportées en majeure partie par lui et des établissements publics de l'Etat;

Limitation et suppression des emplois et des effectifs;

Limite d'âge des personnels civils et militaires. . ."

Oswaldo Trigueiro, no prefácio à obra de Georges Langrod "O Processo Legislativo na Europa Ocidental", assinala que as novas Constituições parlamentaristas consagram, em sua letra, a prática generalizada da delegação legislativa.

"Diverge dessa tendência, entretanto, a Constituição da França (de 1946), que, em seu art. 13, dispõe que somente a Assembleia Nacional vota a lei e declara que ela não pode delegar esse direito. É incompreensível — considera o autor — como a França, tendo restaurado o parlamentarismo nos seus traços mais peculiares, haja pretendido eliminar a prática dos decretos-leis, tão característica da Terceira República. Não surpreende, porém, que essa proibição seja inoperante, pois, como observa o Professor Langrod, a vida depressa se revelou mais forte do que a teoria, e a prescrição do art. 13 está sendo frontalmente desobedecida, como, já em 1948, ocorreu com a Lei de 17 de agosto, que deu ao Governo poderes excepcionais e temporários em matéria nitidamente legislativa. Além disso, a prática marcha no sentido dos "demi-decrets-lois" (segundo a terminologia de Laubadère), sob o pretexto da natureza regulamentar das matérias sobre as

quais, desde 1946, o Governo tem sido habilitado, em várias ocasiões, a editar, por decretos, disposições que modificam leis anteriores; essas habilitações não são mais limitadas quanto à sua duração, o que ainda amplia, de fato, e a despeito do art. 13, os plenos poderes conhecidos na época da Terceira República."

E adiante:

"O novo regime francês não só nada inovou como formalmente agravou o problema, ao proibir a delegação de atribuições legislativas ao Poder Executivo. Este fato, decerto, não é estranho à crise que tanto tem dificultado a prática do regime constitucional adotado em 1946, e que parece prenunciar, para dentro de pouco tempo, uma reforma institucional, que poderá vir mesmo com a subversão da legalidade."

Georges Langrod, comentando a Constituição Francesa de 1946, dizia que a luta, prática e teórica, contra a interdição do art. 13 constituía aspecto interessante das tendências parlamentares francesas. E escreve:

"Com efeito, a teoria geralmente aceita a opinião de Duverger de que "quaisquer que sejam as críticas justificadas que possam ser formuladas contra os decretos-leis, o sistema tinha o mérito de permitir ao regime parlamentar atravessar sem grandes dificuldades crises graves que, de agora por diante, o ameçam de abalo profundo". Goguel considera que "o sistema de decretos-leis é, na realidade, uma reação contra a paralisação do Parlamento: ele não apareceria mais como necessário se o Parlamento estivesse organizado de tal maneira que funcionasse corretamente... Se, ao contrário, as instituições políticas francesas ficassem no estado em que se acham atualmente ou fossem modificadas quanto a determinados pontos... então o recurso ao processo de decretos-leis impor-se-ia, fatalmente, como compensação do paradoxo onipotente mas tornado inócuo por sua própria missão..."

E prossegue o Professor Langrod:

"Uma parte da doutrina se esforçou por estabelecer uma interpretação do art. 13, seguindo o princípio de que este não modifica os dados jurídicos anteriores do problema de constitucionalidade dos decretos-leis (Donnedieu de Vabres, Roger Pinto de Laubadère). Pelo contrário, Vedel, apreciando todos os aspectos desse

problema importante (político, técnico, jurídico), observa que os debates preparatórios não permitem duvidar da intenção dos constituintes no sentido de proscrever toda habilitação, delegação, injunção que, de perto ou de longe, teria restabelecido a prática dos decretos-leis. Para sair do impasse (a desobediência ao dispositivo constitucional), propõe-se, de um lado, a abolição da disposição do art. 13, e, de outro, o estabelecimento de uma fronteira exata entre os campos de ação respectivos do Parlamento e do Governo.

Assim, o projeto de reforma administrativa do Governo Pinay fixa, em 1952, a lista das matérias que não poderiam ser reguladas senão pelo Poder Legislativo e prevê que as outras matérias, que recaem na competência normal do Poder Executivo, só poderiam ser tratadas pela lei, se o Parlamento para tanto manifestasse a vontade expressa num voto preliminar.

(É oportuno mencionar, sobre esse ponto, que o parecer formulado pelo Conselho de Estado considera preferível, ao invés de estabelecer a lista das competências normais do Poder Legislativo, estabelecer a das competências normais do Poder Executivo, e recomenda ao Governo que se inspire sobre o assunto nos princípios da lei acima mencionada, de 17 de agosto). Em contraposição, René Mayer, na qualidade de Ministro das Finanças, e dos Negócios Econômicos, lançou em 1951 a fórmula de "lei-padrão", que definiria, com a maior precisão possível, os princípios, as condições, os limites de uma reforma legislativa em um dado setor, mas deixaria ao Governo o cuidado de regular todos os detalhes e as modalidades técnicas. Não se trataria mais, portanto, de colocar o Parlamento diante de um fato consumado para ratificá-lo, como é o caso quando se trata dos decretos-leis fundamentados numa delegação de poderes ao Governo, porém de determinar os princípios, e da devolução quanto à sua realização aos decretos governamentais. O Governo Pleven foi derrubado, em dezembro de 1951, precisamente sobre este problema; o Governo presidido por René Mayer voltou ao assunto em janeiro de 1953 e o adotou por ampla maioria, tendo o Parlamento aprovado lei financeira sob a forma de "lei-padrão".

O problema da interdição da delegação legislativa pela Constituição Francesa de 46 é assim visto por Georges Burdeau:

"Na intenção dos constituintes, esta regra era destinada a impedir o retorno da prática dos decretos-leis, corrente nos últimos anos da Terceira República. As razões de fato que militam em favor da legislação por decreto ou legislação governamental não desapareceram, ao contrário, elas se tornaram mais imperativas. De um lado, os parlamentares se negam sempre a votar leis impopulares (principalmente em matéria financeira), de outro, a complexidade e as minúcias das regulamentações, exigidas pelas tendências político-sociais contemporâneas, demonstram a inadaptação dos Parla-mentos a tais tarefas. Em 1948, pareceu ao Governo que a situação de fato era tal que ele não poderia enfrentá-la sem obter do Parlamento um alargamento de sua competência. E obteve a lei de 17 de agosto de 1948, que, visando a assegurar "a reparação econômica e financeira", atribuía ao Governo poderes excepcionais, porém temporários. Em resumo, estes poderes significavam que o Governo poderia estatuir por decretos, em assuntos fiscais e regulamentares, matérias anteriormente regidas pela lei.

A constitucionalidade deste texto foi muito discutida. Para torná-lo irrepreensível pode-se, sem dúvida, alegar que, desde que o Parlamento autorize o Executivo a intervir, a hierarquia entre a lei e o regulamento é mantida, porquanto o Governo apenas corresponde à habilitação legislativa. Mas embora permaneça teoricamente nos limites da competência regulamentar, o Governo, efetivamente, terá legislado. Eis por que, ao invés de perpetuar este debate de surdos entre os que defendem a regularidade teórica dos decretos-leis e os que denunciam sua inconstitucionalidade, seria oportuno que a Constituição tornasse possível a legislação governamental sem ser por subterfúgios hipócritas, mas capaz de organizar um controle eficaz — e não somente a posteriori, do tipo ratificação — da atitude tomada pelo poder executivo."

A União Interparlamentar, em estudo comparativo sobre a estrutura e o funcionamento das instituições representativas em 41 países,

(17) oferece no capítulo referente à função legislativa do Parlamento o seguinte tópico:

"O exemplo da França é ainda mais marcante do que o dos Estados Unidos, de uma parte porque o art. 13 da Constituição é formal: "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit"; de outra parte, em razão da ausência de um controle efetivo da constitucionalidade das leis. Sob a pressão dos acontecimentos, a partir de 1948, o legislador precisou recorrer a certas fórmulas que visavam a dar ao governo o direito de legislar por decretos em matérias cada vez mais extensas, retomando, assim, uma prática que se quisera condenar. A lei de habilitação define os princípios gerais da política a seguir pelo governo e delimita o domínio e o período da delegação. Os decretos devem, na maioria dos casos, ser submetidos às assembleias, para aprovação tácita ou expressa, ou às comissões, para parecer.

Os autores discutiram longamente sobre a constitucionalidade das novas técnicas e o próprio Conselho de Estado foi chamado, em 1953, a determinar o sentido exato do artigo 13. Considerou que o Parlamento tinha a possibilidade de decidir que certas matérias, saindo da competência do Poder Legislativo, entrariam na competência do poder regulamentar, mas sendo capaz de avocar, em seguida, as matérias quando julgasse oportuno, a fim de lhes dar seu caráter legislativo."

Caio Tácito escreve:

"A atual Constituição brasileira (art. 36, § 2.º), assim como a Constituição francesa de 1946 (art. 13) proíbem, expressamente, a legislação delegada. A inspiração da norma constitucional foi, porém, essencialmente de origem política como assinalou, lúcidamente, a propósito do exemplo brasileiro, Afonso Arinos de Melo Franco: "Este artigo não é senão a explosão de um recalque antiditatorialista da Assembléia Constituinte, não é senão o gesto de revide desta Casa, fechada traiçoeiramente a 10 de novembro pelo ditador... Este artigo não tem significado econômico, este artigo não tem sequer significado jurídico. Ele não é senão a manifestação de uma condenação política, ele não é senão o protesto da consciência legislativa nacional em face das ameaças da espada ou da ditadura. O mesmo fenômeno de conteúdo político conduziu o constituinte francês à solução proibitiva. A prática excessiva, desde

1926, das leis de plenos poderes e dos decretos-leis e ainda, no regime de Vichy, a confusão dos poderes executivo e legislativo, lançaram a nova Constituição democrática, por um simples processo de reação instintiva, ao enderço oposto. O governo de fato, de moldes autoritários, conduziu, no ressurgimento da normalidade constitucional, à acentuação da predominância das Assembléias e à redução do papel do Executivo".

Oswaldo Trigueiro, em conferência realizada no Seminário de Reforma do Poder Legislativo, assinala que a França, proibindo a delegação legislativa no art. 13 da Constituição de 46, repudiava um dos traços mais característicos da sua tradição parlamentar, o que se explicava, lá como aqui no Brasil, pela circunstância de que a Carta de 46 surgia depois de um regime de base autoritária e legislação de origem executiva.

Que essa proibição era ilusória, os fatos sem demora se encarregaram de demonstrar — afirma o conferencista — como já há dez anos informava o professor Langrod. Referindo-se aos comentários que tecera no prefácio à obra de Georges Langrod, ressalta que a profecia que então fizera era fácil, pois, com efeito, quatro anos depois, em 1958, a França mais uma vez mudava de Constituição e, em matéria de delegação de poderes, fazia uma deflexão de 180 graus.

A vigente Constituição, que foi promulgada em 4 de outubro de 1958, prevê a delegação de poderes nos moldes tradicionais. É o que está no seu artigo 38:

"O Governo poderá, para execução de seu programa, solicitar autorização ao Parlamento para adotar, por meio de portarias, durante um prazo limitado, medidas normalmente pertencentes ao domínio da lei.

As portarias serão expedidas pelo Conselho de Ministros após consultar o Conselho de Estado. Entrarão em vigor na data de sua publicação, mas caducarão se o projeto de lei de ratificação não fôr submetido ao Parlamento antes da data fixada pela lei de habilitação.

Após expirar o prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente artigo, as portarias não mais poderão ser modificadas, a não ser por lei, nas matérias pertencentes ao domínio legislativo."

(17) Os estudos relativos são datados de 1.º de janeiro de 1957, portanto ainda na vigência da Constituição Francesa de 1946.

### PODERES EXCEPCIONAIS

O art. 16 da Constituição de 58 dá ao Presidente da República, em situações de emergência, poderes praticamente ilimitados, inclusive na esfera constitucional. Esta — diz Oswaldo Trigueiro — é a inovação mais radical da presente Constituição da França, a qual insere, no regime democrático deste país, uma verdadeira característica de ditadura romana. Neste ponto, evidentemente, estamos já muito além da mera delegação de poderes, específica e limitada, em que o Parlamento não abdica de sua autoridade constitucional.

Dispõe o art. 16 citado:

"Quando as instituições da República, a independência do país, a integridade do seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais estiverem ameaçados de maneira grave e imediata, e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais estiver interrompido, o Presidente da República tomará as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consultar oficialmente o Primeiro-Ministro, os Presidentes das Assembléias bem como o Conselho Constitucional.

O Presidente da República informa à nação por meio de uma mensagem.

Tais medidas deverão ser inspiradas por um desejo de garantir aos poderes públicos constitucionais, com a mínima demora, os meios de cumprir sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a respeito.

O Parlamento se reunirá de pleno direito. A Assembléia Nacional não poderá ser dissolvida durante o exercício de poderes extraordinários."

Este processo foi empregado por ocasião do problema da Argélia, de 23 de abril a 23 de setembro de 1961.

Naquele ano, François Pietri, antigo Ministro, escrevia que o art. 16 era um texto sem precedente e analisando a situação então existente, dizia:

"Da leitura atenta desta redação (do art. 16) será que, nas circunstâncias que sabemos, as instituições da República foram ameaçadas de maneira grave e imediata? Dramatizando um pouco os fatos, diremos que sim. Será que — segunda condição necessária — o funcionamento regular dos poderes públicos foi interrompido? Isto, sem dúvida, é menos

evidente, mas para que debater sobre esta questão, de vez que, tal como está redigido o dispositivo constitucional, somente o Presidente está habilitado a julgá-lo, após consultas que nem ao menos é obrigado a acatar?

Há enfim outra condição — estas medidas foram inspiradas por um "desejo de garantir" etc...? (art. 16-3.) Surpreendemo-nos de ver figurar em um texto de lei uma exigência tão incontrolável e que apareceria normalmente numa exposição de motivos ou num preâmbulo. Em todo caso, é o Chefe de Estado, e apenas ele, que também aí decide soberanamente.

É, portanto, vão objetar, como certos comentaristas, que o artigo 16 é virtualmente limitado, na sua aplicação, pelo respeito da separação dos poderes. Nada de semelhante aí está inscrito, e esta crítica, por mais fundamentada que possa ser em princípio, não se apóia, juridicamente em qualquer precisão.

Nos estritos termos do artigo 16 será difícil sustentar que o Presidente da República tenha propriamente abusado de uma faculdade que a lei lhe confere sem qualquer reserva."

Após tecer diversas considerações, François Pietri conclui: "É evidente que, sem contestação possível, o art. 16 da Constituição de 1958, trouxe na história do direito público francês uma noção inteiramente nova: a extraordinária faculdade deixada ao Chefe de Estado, em circunstâncias das quais ele é o único juiz, por um tempo de que ele é o senhor, e com a única reserva de certas consultas que ele não é obrigado a acatar e de uma reunião do Parlamento que não pode examinar a questão, de substituir sua vontade à da lei e de atribuir-se poderes que o silêncio do texto torna ilimitados.

Admitindo que tal Presidente da República tenha a sabedoria de usar esta prerrogativa com moderação e por pouco tempo, que acontecerá se um dia vier a cair em mãos mais audaciosas?"

Acentua o autor que nenhuma das Constituições francesas, mesmo aquelas que legalizavam a ditadura, jamais se aventurou tanto no sentido da onipotência do Executivo como o fez o artigo 16 da Carta de 58.

E pergunta:

"Mas, ainda uma vez, que razão teríamos em censurar o Chefe de Estado se uma lei orgânica solenemente referendada pelo povo o autoriza plenamente a assim agir? Se o texto formal no qual se

apóia é exorbitante e perigoso, se contraria tôdas as tradições do sistema parlamentar, só poderíamos culpar os constituintes que o admitiram e o sufrágio universal que o consagrou. O paradoxo é que, no momento de sua promulgação, foi acolhido e saudado pelas forças de esquerda como um meio de salvar a democracia ameaçada. Não nos podemos impedir de, diante dêste espetáculo inesperado, evocar a história do conde Ugolin que devorava seus filhos para lhes conservar um pai..."

Michel Debré assim justificou o art. 16, perante a Assembléa-Geral do Conselho de Estado:

"... certos espíritos se apressaram em criticá-lo antes de uma leitura atenta. Quando as circunstâncias graves, interiores ou exteriores, e nitidamente definidas por um texto preciso, impedem o funcionamento dos poderes públicos, é normal, em nossa época dramática, procurar dar uma base legítima à ação daquele que representa a legitimidade. É igualmente normal, é mesmo indispensável, fixar de antemão certas responsabilidades fundamentais. A propósito dêste artigo muito falaram do passado. Pouco se falou do futuro e é para o futuro que êle se destina. Devemos, em 1958, abstrair as formas modernas de guerra? Para esta questão a resposta é clara: não temos o direito, nem para êste caso nem para outros, de eliminar a hipótese de perturbações profundas em nossa vida constitucional. É para a hipótese destas perturbações profundas que necessitamos determinar onde estão as responsabilidades, isto é, as possibilidades de ação."

Maurice Duverger considera terrível o artigo 16, e escreve:

"Este texto permite, com efeito, a um Presidente da República sem escrúpulo derrubar o regime sem a menor dificuldade, cercar um golpe de estado de uma aparência de legalidade, suprimir todos os obstáculos jurídicos que o impediriam de sair vitorioso.

Suponhamos no Eliseu um Casimir Périer ou um Millerand. Suponhamos uma aliança entre o Chefe de Estado e alguns generais ambiciosos; bastaria que um regimento cercasse o Palais-Bourbon para que "o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais" seja considerado interrompido, as instituições ameaçadas e entre em vigor o artigo 16.

Mais simples ainda: uma agitação de algumas ligas fascistas, que venha a alcançar a Assembléa Nacional graças à passividade da polícia, e o Presidente da República poderá usar o art. 16. O inquietante no art. 16 é que êle possibilita uma crise pré-fabricada, a partir do que tudo se tornará fácil. Juridicamente o Parlamento poderá tentar evitar o movimento; praticamente, ser-lhe-á muito difícil impedi-lo. Enquanto o General De Gaulle estiver no poder, não deveremos temer semelhantes abusos; mas ninguém garante que seus sucessores terão os mesmos escrúpulos. Todo regime político deve prever certos freios contra os governos que sejam tentados a abusar do poder; é muitíssimo perigoso que a Constituição de 58, ao invés de aplicar esta regra fundamental, tenha tomado o caminho contrário, esforçando-se por colocar nas mãos de possíveis aventureiros todos os meios para obter sucesso em suas aventuras."

## PARLAMENTARES

### 1 — ELEIÇÃO

Um dos traços mais originais do Senado, é a sua eleição por sufrágio indireto. Assegurando a representação das coletividades territoriais da República, a segunda Câmara mereceu de Gambetta o epíteto de "Grand Conseil des Communes de France".

A *Ordonnance* de 13 de novembro de 1958 (J.O. 16-11-1958), contendo lei orgânica, fixa a composição do Senado e a duração do mandato dos senadores. Prevê em seu artigo 2.º que os senadores são eleitos por 9 anos, e no artigo 3.º que o Senado é renovado por terço.

Uma *Ordonnance* de 15 de novembro de 1958 (J.O. de 16-11-58), com valor de lei ordinária, fixa as regras relativas à eleição dos senadores. De acôrdo com seu artigo 4.º, os senadores representantes dos departamentos são eleitos em cada departamento por um colégio eleitoral composto de: Deputados, Conselheiros-Gerais e Delegados dos Conselhos Municipais ou seus suplentes.

O art. 25 desta lei decide que em departamentos representados por 4 senadores, ou menos, "l'élection a lieu au scrutin majoritaire à 2 tours". Naqueles departamentos representados por 5 ou mais senadores "l'élection a lieu à la representation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel."

Antes de 1958, o Parlamento — Assembléia Nacional e Senado — tinha o poder soberano de verificar o poder dos membros eleitos. A Constituição vigente modificou esse sistema, sendo atualmente de competência do Conselho Constitucional o julgamento do Contencioso Eleitoral.

Disponha o art. 8.º da Constituição de 1946:

“Chacune des deux Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission”.

Já o art. 59 da atual Carta Magna dispõe:

“O Conselho Constitucional estatuirá, em caso de impugnação, sobre a regularidade da eleição dos senadores e deputados.”

Escreve a propósito Maurice Duverger — “Sob as III e IV Repúblicas, cada Assembléia era juiz de seu próprio contencioso eleitoral. Este sistema tinha a vantagem de colocar a Assembléia ao abrigo de toda pressão do Governo. Mas levava a abusos (invalidação dos “poujadistes” em 1956). Para remediar isto, a Constituição confiou ao Conselho Constitucional o encargo de regular todas as contestações que suscitem as eleições legislativas e senatoriais. Para assim proceder, o Conselho se divide em seções que podem ordenar investigações e ouvir as alegações do candidato cuja eleição é contestada. É o Conselho pleno que decide anular ou não a eleição, de acordo com o relatório da seção.”

O Capítulo II do Regimento Interno da Assembléia contém as disposições referentes à admissão dos deputados e à invalidação da eleição, de acordo com as decisões do Conselho Constitucional.

## 2 — INELEGIBILIDADES

Entende-se por elegibilidade uma série de condições sem as quais ninguém poderá ser eleito membro do Parlamento. A candidatura de alguém inelegível não será aceita e os votos emitidos em seu favor são considerados nulos. Duas condições essenciais de elegibilidade devem ser analisadas: as condições gerais e as particulares.

Quanto às primeiras: ser eleitor, preencher as condições de idade, nacionalidade e serviço militar.

A idade de elegibilidade é mais elevada do que a exigida para ser eleitor.

Se as condições gerais de elegibilidade são as mesmas para todos os membros do Parlamento, constata-se, entretanto, uma diferença quanto à idade mínima necessária pa-

ra o candidato à Assembléia Nacional ou ao Senado. Tal restrição resulta do art. 2.º da **Ordonnance** de 24 de outubro de 1958, número 58.998, que contém a lei orgânica relativa às condições de elegibilidade e às incompatibilidades parlamentares (J. O. de 25-10-58). Assim dispõe o referido art. 2.º:

“Nul ne peut être élu à l'Assemblée Nationale s'il n'est âgé de 23 ans révolus.

Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de 35 ans révolus.”

Os naturalizados só serão elegíveis após dez anos de sua naturalização (salvo por decreto do Conselho de Estado em virtude de serviços excepcionais). Para serem eleitores basta aos naturalizados cinco anos de naturalização.

Ninguém pode ser eleito sem haver cumprido suas obrigações com o serviço militar, proibindo-se, portanto, a eleição de insubmissos e desertores.

Quanto às condições particulares de elegibilidade, elas atingem determinadas pessoas e são de duas categorias, segundo informa Maurice Duverger:

### a) Inelegibilidades absolutas

Aplicam-se em todo o território e a todas as eleições. Dizem respeito aos comerciantes em estado de liquidação judiciária (os comerciantes falidos não são eleitores, portanto não são também elegíveis), e aos condenados por pressão ou corrupção eleitoral, no prazo de dois anos subsequentes à sua condenação.

### b) Inelegibilidades relativas

Aplicam-se a certas zonas geográficas e a determinadas eleições. Os funcionários que tenham exercido funções de autoridade, durante um certo período após sua saída da circunscrição em cujo posto se achavam. A duração da inelegibilidade é para uns de 3 anos (inspetores-gerais da Administração em missão extraordinária, prefeitos), para outros de um ano (inspetores-gerais da economia nacional, magistrados de côrtes de apelação, oficiais em comando territorial etc.) e para outros, ainda, de seis meses (sub-prefeitos, secretários-gerais da prefeitura etc.) Quis-se, destarte, evitar que estas pessoas pudessem usar de sua influência na circunscrição para eventual pressão sobre o eleitorado.

Sob a III República existiam dois outros casos de inelegibilidade. Um atingia os militares em serviço ativo, outro os membros das famílias que houvessem reinado na França.



Os dois casos foram suprimidos. Em 1944, uma série de inelegibilidades suplementares se applicava às pessoas que tivessem colaborado com o inimigo ou participado do governo de Vichy. Foram suprimidas em 1953.

### 3 — INCOMPATIBILIDADES

A inelegibilidade impede a validade da eleição; a incompatibilidade não a impede, mas obriga o eleito a escolher entre seu mandato parlamentar e a função, com a qual é incompatível, em virtude de lei. A acumulação é impossível.

As incompatibilidades, esclarece Maurice Duverger, são de três espécies: umas referem-se às funções públicas, outras a certas profissões privadas; a V República acrescentou a estas duas incompatibilidades tradicionais uma incompatibilidade entre o mandato parlamentar e as funções de ministro.

#### a) Incompatibilidade do mandato parlamentar com as funções públicas

Em regra geral, o mandato parlamentar é incompatível com toda função pública. Quis-se evitar o sistema da Monarquia de Julho, quando todos os deputados podiam ser funcionários, o que dava ao Governo um meio de pressão muito importante para os seus desígnios. Hoje em dia, todas as funções públicas são incompatíveis com o mandato parlamentar, e também as funções de direção de empresas nacionalizadas — estradas de ferro, minas de carvão, gás, electricidade.

Os funcionários — diz o Sr. Jean Lyon — devem se colocar em posição de afastamento.

Em princípio, é incompatível, portanto, o mandato parlamentar com toda função pública não eletiva ou toda função privada importante em empresa que aja por conta ou sob controle do Estado (*Ordonnance* 58.998, de 24 de outubro de 1958).

Existem apenas duas exceções: a primeira diz respeito aos professores catedráticos das Faculdades ou do Colégio da França, sendo estas funções consideradas como independentes em relação ao Governo; (esclarece o Sr. Jean Lyon que tal exceção se refere àqueles já detentores da cátedra à época das eleições). A segunda exceção é relativa às missões temporárias que não excedam de seis meses. Uma lei de 1946 permitiu a renovação deste prazo.

Maurice Duverger considera estas disposições um tanto abusivas porquanto permitem ao Governo exercer influência sobre determinados parlamentares.

#### b) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções privadas

Têm por finalidade subtrair os parlamentares da influência dos poderes econômicos e financeiros, ou evitar que os parlamentares se utilizem de seus mandatos para obter do Governo vantagens destinadas às firmas de que participam. São incompatíveis com o mandato parlamentar: funções de direção em sociedades por ações com fins financeiros e econômicos (bancos, sociedades de crédito etc.); igualmente, as funções dirigentes em sociedades concessionárias de serviços ou de trabalhos públicos.

Maurice Duverger sublinha que muito foi reclamada a criação de novas incompatibilidades, como, por exemplo, a acumulação do mandato parlamentar com a profissão de advogado, que permitia, em certas épocas, sérios abusos com a pressão de advogados-deputados sobre os juizes.

A *Ordonnance* de 24 de outubro de 1958 veio responder a este anseio:

“*Tout parlementaire exerçant la profession d'avocat ne peut être conseil à l'occasion de poursuites intentées devant les juridictions répressives (sauf devant la Haute-Cour). Il ne peut ni plaider ni consulter pour le compte d'entreprises faisant appel à l'épargne publique ou recevant des subventions de l'Etat ou contre l'Etat, les collectivités et établissements publics.*”

#### c) Incompatibilidades do mandato parlamentar com as funções ministeriais

Em regime parlamentar normal, os deputados ou senadores podem ser ministros sem perder o seu mandato; a acumulação de funções — frisa Maurice Duverger — é, mesmo, um dos laços entre o Parlamento e o Governo.

A grande inovação da Constituição de 58 reside em que o mandato parlamentar é incompatível com um cargo ministerial e, ainda, com as funções de membro do Conselho Constitucional.

A incompatibilidade prescrita na Carta de 46 era a do art. 24:

“*Nul ne peut appartenir à la fois à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République.*”

Les membres du Parlement ne peuvent faire partie du Conseil économique ni de l'Assemblée de l'Union Française.”

Já a Constituição de 58 dispõe:

**“Art. 23 — As funções de membro do Governo são incompatíveis com o exercício de qualquer mandato parlamentar, de qualquer cargo de caráter nacional no setor de negócios, organizações profissionais e trabalhistas, e qualquer emprego público ou atividade profissional.**

Uma lei orgânica determinará as condições nas quais se procederá à substituição dos titulares de tais mandatos, funções ou empregos.

A substituição dos membros do Parlamento se efetuará de acordo com as disposições do art. 25.” (18)

E o art. 57:

“As funções de membro do Conselho Constitucional serão incompatíveis com as de ministro ou de membro do Parlamento. As demais incompatibilidades serão determinadas por uma lei orgânica.”

Esclarece o Sr. Jean Lyon que o deputado ou senador nomeado Ministro é obrigado a optar, no prazo de um mês, entre o cargo ministerial e seu mandato parlamentar.

Em virtude desta incompatibilidade, registra Emmanuel Blanc, a lei prevê que toda inscrição de candidatos para as eleições legislativas deve indicar o suplente a ser convocado, em caso de vaga provocada especialmente quando o titular do mandato passa a integrar a equipe ministerial.

Convém lembrar que, a 27 de agosto de 1958, Michel Debré, então *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça, falando perante a Assembléia-Geral do Conselho de Estado, chamado a deliberar sobre o projeto de Constituição, assim se expressou:

“A incompatibilidade das funções ministeriais com o mandato parlamentar provocou e provocará ainda diversas manifestações. Pode-se dizer que tal medida não se coaduna com o regime parlamentar. Realmente, as incompatibilidades são necessárias, mas nos países parlamentares anglo-saxões elas existem especialmente entre o mandato local e o parlamentar; é o regime presidencial que exige a incompatibilidade entre a função de ministro e a de deputado ou senador.

Entretanto, a prática francesa que conhece poucas incompatibilidades favoreceu a instabilidade, de uma tal maneira, que será culpada se não reagir. A função ministerial transformou-se em um galardo, uma estrêla, ou melhor, um galão, como dizem os militares, lembrança de uma campanha. O poder não mais é exercido pelo poder; é ambicionado pelo título que dá e as facilidades de carreira ou de influência que garante aos que o atingiram ou que são suscetíveis de ainda vir a alcançá-lo. No início da III República os costumes eram diferentes. Era o tempo em que o voto pessoal era indispensável e os parlamentares nomeados ministros não mais votavam, não mais exerciam seus mandatos. Jules Ferry, na véspera do debate sobre o caso Langson, que previa lhe poderia ser fatal, lembrava, entretanto, estas regras aos seus ministros. Que queda em nossos costumes, desde então! A regra da incompatibilidade tornou-se uma necessidade para quebrar o que se conviera chamar “corrida às pastas ministeriais”, jôgo mortal para o Estado. O projeto a amplia de tal forma que está bem claro que ninguém mais poderá aceder a uma função ministerial a não ser sob a condição de se dedicar inteiramente a este mister.”

Nicholas Wahl, reportando-se às origens da Constituição de 58, lembra que o Conselho Geral de Estudos, instituído junto ao Conselho Nacional da Resistência, possuía um projeto de Constituição no qual, se bem que não houvesse uma disposição absolutamente geral de incompatibilidade entre o mandato de deputado e a função de ministro, como no art. 23 da Carta vigente em nossos dias, seu artigo 24 previa que uma tal incompatibilidade poderia ser estabelecida por lei ordinária.

François Goguel, analisando a elaboração das Instituições na atual Constituição, acentua que, desde 31 de maio de 58, o General De Gaulle manifestou aos representantes dos grupos políticos e dos partidos sua intenção

(18) É interessante notar que a Constituição, em seu art 25, atribui à lei orgânica a fixação da duração dos poderes de cada Assembléia, o número de seus membros, seus vencimentos, as condições de elegibilidade e inelegibilidade e os cargos incompatíveis com as funções das Assembléias. Fixará também as condições em que serão eleitas as pessoas chamadas para suplentes, no caso de vagas de deputados e senadores, até a renovação parcial ou total da Assembléia a que pertenciam.

de tornar incompatível o exercício do mandato parlamentar com as funções de membro do governo, sem que, nesta data, tal intenção houvesse sido objeto de crítica.

Tal inovação era, portanto, uma intenção pessoal do Presidente do Conselho.

Ao projeto inicial apresentado pelo Garde des Sceaux, Michel Debré, o Comitê Interministerial precisou que a substituição do parlamentar que se tornasse ministro não daria lugar à eleição parcial.

Maurice Duverger, discorrendo sobre as Instituições da V República, assim analisa a questão:

"A incompatibilidade entre as funções ministeriais e parlamentares foi o aspecto da separação dos poderes que mais vivamente sensibilizou a opinião pública.

A medida é muito popular e um tanto demagógica. Pertence à origem gaullista da Constituição: o princípio foi indicado pelo próprio general aos chefes de partidos políticos em suas reuniões no Hotel Lapérouse, a 31 de maio. Sobre este ponto somente a hostilidade do Comitê Consultivo Constitucional (formado em dois terços por parlamentares) foi muito firme.

A regra é estranha ao espírito do regime parlamentar, que deseja, ao contrário, que a maioria dos ministros seja composta de membros das assembléias, a fim de estabelecer um laço mais estreito entre estas e o governo. Sem dúvida, há muito tempo existe na Grã-Bretanha a obrigação para os deputados nomeados ministros de se submeterem imediatamente à reeleição, para terem confirmados os seus mandatos. Mas esta medida tinha uma justificação inteiramente diferente; ela visava a ratificar pelos eleitores o acesso do parlamentar ao posto ministerial e não a estabelecer uma barreira rígida entre as assembléias e o governo. O novo princípio francês é explicado pela vontade de transformar os costumes do Parlamento. Sob as III e IV Repúblicas, toda a vida das Câmaras era dominada pela ambição de seus membros em atingir as funções ministeriais. A instabilidade ministerial era em parte resultado desta ambição: derrubava-se o governo para "abrir vaga"; assim, atingia-se a um "rodízio" rápido dos postos de ministros, análogo ao sistema estabelecido por certas democracias antigas.

Decidir que um parlamentar ao ser nomeado ministro perderá seu mandato é modificar profundamente a perspectiva do Parlamento. Neste sentido, a reforma é excelente. Entretanto, ela traz certos inconvenientes. Em primeiro lugar, ela enfraquece os laços entre o governo e as assembléias, intensifica a distância que os separa. Em segundo lugar, tende a dirigir aos altos funcionários o recrutamento dos ministros. Se a vantagem é grande do ponto de vista técnico, pode-se temer que os resultados nem sempre sejam satisfatórios do ponto de vista político. Notar-se-á, em todo caso, que um tal sistema é bem mais conforme ao espírito do presidencialismo do que ao regime parlamentar, mesmo "orleaniste".

Muitos são os que pensam que esta incompatibilidade não subsistirá por muito tempo. Todos os deputados e senadores, qualquer que seja o seu partido, concordam em suprimi-la (mas ninguém o afirma, eis a única questão). Diversos membros do governo também são contrários à nova incompatibilidade: ex-parlamentares (e entre os que não pertenceram ao Parlamento os que desejam vir a integrá-lo). Porém, existe um grande obstáculo: a medida é muito popular. É quase certo que um referendun para sua revogação fracassaria. A revisão constitucional só será possível se o Chefe de Estado adotar o processo excepcional de recurso ao Congresso. E ele o fará? A resposta depende essencialmente da evolução da presidência na fase pós-gaullista da V República."

Estas observações, embora escritas em 1958, continuam válidas, porquanto se encontra a França ainda na fase "gaullista", permanecendo inalterado o art. 23 de sua Constituição.

#### 4 — IMUNIDADES

O parlamentar goza da inviolabilidade e irresponsabilidade quanto às opiniões e aos votos emitidos no exercício de suas funções.

Disponha a Constituição de 46:

"Art. 21 — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 22 — Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'au-

torisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre dont il fait partie le requiert."

#### A Carta de 58:

"Nenhum membro do Parlamento poderá ser processado, perseguido, detido, preso ou julgado por opiniões ou votos dados durante o exercício de suas funções.

Durante o período das sessões, nenhum membro do Parlamento poderá ser processado ou detido em matéria criminal ou correcional sem a autorização da assembléia da qual faz parte, salvo em caso de flagrante delito.

Entre os períodos das sessões, nenhum membro do Parlamento poderá ser detido sem autorização da assembléia a que pertence, salvo em caso de flagrante delito, de processo autorizado ou de condenações definitivas.

A prisão ou o julgamento de um membro do Parlamento poderá ser suspenso a pedido da assembléia da qual faz parte."

O art. 80 do Regimento Interno da Assembléia Nacional determina que uma Comissão *ad hoc*, de 15 membros nomeados por representação proporcional dos grupos, ouve o deputado interessado. Durante os debates em sessão pública só podem usar da palavra o deputado ou seu representante, o relator da Comissão, o Governo e, enfim, um orador favorável e um contrário ao processo.

Comenta o Sr. Jean Lyon que o problema da imunidade parlamentar é, agora, na França, nitidamente diferente do que ocorrera no passado, uma vez que o Parlamento francês funciona apenas em períodos curtos, cessando a imunidade de proteger os parlamentares durante os recessos, quando podem senadores e deputados ser presos, dependendo somente da autorização da Mesa da Assembléia de que fazem parte.

## PARLAMENTO

### 1 — REGIMENTO

Na Constituição de 1958 há uma séria restrição aos regulamentos das Assembléias. De acordo com o art. 61, as leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regimentos das assembléias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre a sua conformidade com a Constituição, no prazo de um mês.

Comenta o Sr. Jean Lyon que "as assembléias tinham o direito de fazer seus regimentos, como desejassem; sob esse aspecto, podia-se dizer que as assembléias francesas eram mais ou menos como a Câmara dos Comuns inglesa, que "podia tudo". O Parlamento podia fazer seu regimento, mesmo que se afastasse um pouquinho do espírito da Constituição. (...) Atualmente, há a intervenção do Conselho Constitucional, que se manifesta sempre muito restritamente sobre a interpretação e aplicação da Constituição".

Assinala a "Documentation Française" que a Assembléia Nacional, órgão supremo em 1946, surge na Carta de 58 em segundo lugar na hierarquia política e constitucional, após o Presidente da República e o Governo. Mais exatamente, a Constituição não se esforça por estabelecer uma hierarquia entre os poderes, mas em separá-los de forma que, como dizia Michel Debré, no Conselho de Estado, "o trabalho legislativo, a votação do orçamento e o controle político sejam assegurados em boas condições (...) e que o governo tenha tempo para reflexão e ação".

Um exemplo interessante do controle constitucional do Regimento da Assembléia Nacional é registrado pela "Documentation Française":

"O Parlamento, tendo sido convocado em sessão extraordinária a 15 de janeiro de 1959, para receber e aprovar comunicação do Governo sobre seu programa, adotou, para permitir o desenvolvimento dos debates, um regimento provisório resumido a alguns artigos: os artigos 26, 39, 40, 41 e 43, relativos aos modos de votação; 47 e 48, relativos ao debate sobre o programa ou sobre uma declaração de política geral do Governo e às moções de censura. A estes artigos acrescentaram-se outros tantos, nos dias que se seguiram, concernentes aos grupos, comissões, ordem do dia da assembléia, relações da Assembléia com o Senado e principalmente às questões orais e aos projetos de resolução que suscitaram desde então graves controvérsias.

Este regulamento provisório permitiu que a Assembléia funcionasse durante a sessão extraordinária. Na abertura da sessão ordinária, um regimento definitivo foi apresentado e elaborado, após longos debates, e submetido ao Conselho Constitucional em virtude do art. 61 da Constituição e do art. 17 da *Ordonnance* de

7-11-58 (que contém lei orgânica sobre o Conselho Constitucional), a fim de ser declarada conforme ou não à Constituição.

Enviado o Regimento em 6-6-59 pelo Presidente da Assembléia Nacional ao Conselho Constitucional, este, após deliberação tomada nos dias 17, 18 e 24 de junho de 59, declarou inconstitucionais diversos artigos da Resolução. Obrigada a respeitar as decisões do Conselho Constitucional, a Assembléia modificou seu regimento a 21-7-59, de acordo com a orientação recebida."

## 2 — MESA DIRETORA

Os órgãos diretores das duas Casas do Parlamento são as Mesas. A Mesa da Assembléia tem um Presidente, um Vice-Presidente, 3 *Questeurs* e dois Secretários. O Sr. Jean Lyon sublinha que a função de *Questeur* é uma reminiscência do passado. São deputados que se encarregam mais particularmente da gestão administrativa e financeira das Assembléias.

Disponha a Constituição de 46, em seu artigo 11:

"Chacune des deux Chambres élit son bureau chaque année, au début de sa session, à la représentation proportionnelle des groupes.

Lorsque les Chambres se réunissent pour l'élection du Président de la République, leur bureau est celui de l'Assemblée nationale."

Comentando a composição da Mesa Diretora, nas Assembléias, no antigo regime, Lord Campion e D. W. S. Lidderdale assinalam que a Reforma Constitucional de 7 de dezembro de 1954 não mais previa a representação proporcional dos partidos na formação da Mesa. E esclarecem que esta compreendia o Presidente, os Vice-Presidentes (6 na Assembléia e 4 no Conselho de Estado), secretários (14 na Assembléia e 8 no Conselho) e 3 *questores*. O Presidente era eleito em escrutínio secreto por maioria absoluta, ou maioria relativa no terceiro turno de votação, quando nenhum candidato houvesse obtido os votos de *quorum* qualificado. Competia ao Presidente abrir, suspender e fechar as sessões da Câmara, presidir aos debates, zelar pela observação do regimento e manutenção da ordem.

Para a eleição dos demais membros da Mesa, era preparada uma lista durante reunião

dos presidentes dos grupos políticos, a qual era submetida para ratificação à Assembléia interessada. Esta lista, antes da reforma de 54, deveria assegurar, na medida do possível, a representação proporcional dos partidos.

Em caso de qualquer oposição, a Câmara decidiria se a restrição deveria ou não ser objeto de consideração. Em caso afirmativo, nova lista seria preparada. Caso contrário, a lista primitiva era dada como aprovada.

Os vice-presidentes eram os substitutos do presidente em caso de necessidade; os secretários tinham por função principal o controle das votações; já os *questores*, ontem como hoje, eram encarregados de, sob a supervisão da Mesa, gerir a administração e finanças da Assembléia.

Os funcionários permanentes de cada Assembléia constituíam um organismo autônomo. Suas nomeações e promoções dependiam da Mesa Diretora da Câmara interessada, único órgão perante o qual eram responsáveis. O mais graduado funcionário, nas duas Casas, era o Secretário-Geral.

O Sr. Alexandre Marcondes Filho, em relatório datado de 1952, observava:

"Quando há vaga de Vice-Presidente ou de Secretário, os Presidentes dos grupos políticos se reúnem para escolher o nome que a deva preencher.

O Regimento da Assembléia Nacional não define com precisão as atribuições dos Membros da Mesa.

De modo geral, o que se verifica é que as do Presidente são idênticas às do Presidente das Casas do Congresso do Brasil, salvo no tocante à organização da Ordem do Dia, atribuição que na França cabe à Conferência dos Presidentes, órgão constituído pelos Presidentes e Vice-Presidentes da Casa e pelos Presidentes das Comissões e dos Grupos parlamentares.

A substituição do Presidente, nos seus impedimentos, é somente feita pelos Vice-Presidentes, jamais pelos outros membros da Mesa."

A Constituição de 1958 traz uma inovação no que diz respeito à eleição do Presidente das duas Casas do Parlamento. Dispõe o seu artigo 32:

"O Presidente da Assembléia Nacional será eleito para o período da legislatura.

O Presidente do Senado será eleito após cada renovação parcial dos membros do Senado."

Esta inovação e a manutenção do processo de eleição já descrito conferem ao Presidente maior autoridade.

Os demais membros da Mesa Diretora são renovados a cada ano, no início da primeira sessão ordinária. São eleitos por escrutínio plurinominal majoritário e não mais por representação proporcional, conforme ocorria na IV República, antes da reforma de 7-12-54.

Em relação às atuais funções da Mesa Diretora, ela dirige todos os serviços da Assembléia, que, gozando de autonomia financeira, é administrada pelos questores, sob a supervisão, como já vimos, da alta direção da própria Mesa. Preside, por outro lado, às deliberações da Assembléia.

O Presidente da Assembléia é encarregado de velar pela segurança interna e externa da Assembléia, dispondo, para tanto, de forças militares colocadas sob suas ordens. O Presidente deve, principalmente, ser considerado como o diretor permanente dos trabalhos e o animador dos debates da Assembléia.

Além disso — diz Maurice Duverger —, os Presidentes da Assembléia Nacional e do Senado têm poderes próprios no Estado. Eles podem submeter ao Conselho Constitucional lei ou tratado que lhes pareça contrário à Constituição. Devem ser obrigatoriamente consultados antes da dissolução da Assembléia Nacional ou do exercício dos poderes excepcionais do artigo 16. São juízes da delimitação de domínio do Poder Legislativo.

Enfim, em caso de impedimento ou morte do Presidente da República, o Presidente do Senado assume interinamente esta função. É preciso lembrar que o Presidente do Senado tem prioridade sobre o Presidente da Assembléia Nacional.

### 3 — ÓRGÃOS DE TRABALHO PARLAMENTAR: GRUPOS E COMISSÕES

Dois elementos essenciais do trabalho parlamentar são os grupos e as comissões.

#### a) Grupos

Grupos são a representação dos partidos políticos no seio das Assembléias.

Aos grupos os Regimentos das Assembléias consagram importante papel, sendo por eles designados os membros das Comissões e por

seus presidentes, através da Conferência dos Presidentes dos Grupos, fixada a ordem do dia.

Para exercer tais funções os grupos devem ter no mínimo 30 membros (durante a IV República — 14 membros).

Um grupo no interior da Assembléia é constituído por deputados reunidos por afinidades políticas, em número superior a 30, não incluídos os deputados aliados ao grupo. Para se constituir, um grupo deve remeter à Presidência da Assembléia uma declaração política assinada por seus membros e acompanhada pela lista dos deputados aliados e pelo nome do Presidente do Grupo.

Os deputados não se podem reunir nas formas definidas para cada grupo político, em órgão de defesa de interesses particulares, locais ou profissionais, nem sob qualquer outra forma, se o grupo ao qual eles pertencem lhes impõe a aceitação de um mandato imperativo.

Dispõe o Regimento da Assembléia Nacional:

#### "CHAPITRE V

##### Groupes

**Art. 19** — Les députés peuvent se grouper par affinités politiques; aucun groupe ne peut comprendre moins de 30 membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 4 ci-dessous.

Les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. Ces documents sont publiés au Journal Officiel.

Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe.

Les députés que n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les Commissions par les articles 33 et 37.

**Art. 20** — Les groupes constitués conformément à l'article précédent peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils régient

eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais d'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée, sur proposition des questeurs et des présidents de groupes.

**Art. 21** — Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à connaissance du Président de l'Assemblée sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au Journal Officiel.

**Art. 22** — Après la constitution des groupes, le Président de l'Assemblée réunit leurs représentants en vue de procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes, et de déterminer la place des députés non inscrits, par rapport aux groupes.

**Art. 23** — Est interdite la constitution, dans les formes prévues à l'article 19, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels.

Sont, d'autre part, interdites la constitution au sein de l'Assemblée Nationale et la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

Il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues au chapitre XIV du présent titre, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à son égard des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ses engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif."

## b) Comissões:

### I — Constituição de 1946

Disponha o art. 15 da Constituição de 46:

"L'Assemblée Nationale étudie les projets et les propositions de loi dont elle est saisie, dans les commissions, dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence."

Lord Campion e D. W. S. Lidderdale escrevem, em 1953:

"Cada Câmara tem 19 comissões gerais de 44 deputados ou 30 senadores cada uma. As da Assembléa são criadas para as duas primeiras sessões de cada legislatura, depois em cada ano; as do Conselho são designadas anualmente. São constituídas de maneira a que os partidos políticos aí sejam representados proporcionalmente, com base em listas submetidas por eles e ratificadas pela Câmara. Nenhum parlamentar pode fazer parte de mais de duas comissões gerais. A competência de cada comissão se estende a uma parte da administração, mas geralmente não coincide com a de um departamento ministerial. Cada texto legislativo e cada proposição de resolução são enviados pelo presidente à comissão mais competente (sendo toda contestação regulada pela Câmara); uma comissão menos interessada diretamente pode igualmente examinar o projeto para parecer. Além disso, cada Comissão tem o direito de examinar qualquer outra questão que entre no domínio de sua competência. Uma Comissão tem o direito de retomar, no curso de nova sessão, uma questão não tratada durante a sessão precedente.

Cada Câmara constitui também uma comissão de contabilidade, composta de 11 deputados ou 9 senadores, com a mesma duração e idêntico processo das comissões gerais; estas comissões controlam as despesas da Câmara. A Assembléa designa ainda cada ano, pelo mesmo processo, uma Comissão de Imunidades Parlamentares, com 22 membros. Estas Comissões não são tecnicamente comissões gerais, mas são de natureza quase tão permanente.

### Comissões de coordenação

Por proposta de duas ou mais comissões gerais, a Câmara pode criar uma comissão de coordenação permanente ou temporária, cujos membros são nomeados pelas comissões gerais interessadas. Este processo é raramente usado.

### Comissões especiais

Cada Câmara pode criar uma ou várias comissões especiais encarregadas de um determinado inquérito. Estas Comissões são geralmente designadas da mesma forma que as comissões gerais. Na prática, são utilizadas somente na forma de comissões de inquérito, dispoendo de plenos poderes, nas raras ocasiões em que se decide promover uma investigação parlamentar sobre caso grave.

Uma comissão especial de tipo diferente é criada quando é necessário proceder a uma investigação eleitoral. Estas comissões compreendem 10 deputados ou 6 senadores designados pelo Bureau. Comissões especiais também nomeadas desta forma são usadas, no Senado, para estudar os pedidos para processar senadores.

Cada comissão geral elege seu bureau, que compreende quase sempre um presidente, dois vice-presidentes e dois secretários. Dispõe de um lugar especial para suas reuniões. Um funcionário da Câmara exerce as funções de secretário da comissão e certas comissões são ordinariamente auxiliadas por um funcionário do ministério competente.

Algumas horas são reservadas em princípio às reuniões das Comissões; mas as comissões podem ser chamadas a se reunir a qualquer momento, em certos casos limitativamente enumerados pelo Regimento. São convocadas por seu presidente, sempre que possível, com 48 horas de antecedência. A presença é obrigatória, mas esta regra não é aplicada de fato: um membro pode fazer-se representar por um suplente. As reuniões não são públicas. Os ministros têm, pela Constituição, o direito de assistir às reuniões das comissões e nelas usar da palavra; o autor de uma proposição de lei, de uma proposição de resolução ou de uma emenda pode participar das reuniões, quando seu texto estiver sendo discutido, retirando-se na ocasião da votação.

Em certas condições, os membros de outras comissões, os representantes da Assembléia da União Francesa e do Conselho Econômico podem participar das reuniões.

O processo legislativo na comissão conhece as mesmas etapas que o processo em sessão plena. Os votos são geralmente computados pelas mãos erguidas, mas, se fôr requerido, haverá chamada nominal.

Se a maioria dos membros não estiver presente no momento do escrutínio, e se fôr invocada a falta de **quorum**, a renovação da votação só poderá ser feita em nova reunião a se iniciar no mínimo uma hora depois. A votação poderá então ser feita com qualquer número. Não existem outras disposições relativas ao **quorum**. Os relatórios são geralmente escritos, mas em certas condições poderão ser orais. São defendidos perante a Câmara pelo membro da comissão designado como relator. Uma comissão que estuda um assunto a título consultivo emite geralmente um parecer.

Uma comissão não pode proceder a uma investigação fora do recinto da Assembléia de que emana, sem dela ter obtido os poderes de investigação; pode, então, designar no máximo 7 membros (no Conselho, 4) para conduzir a investigação. Uma comissão não pode interrogar testemunhas sob juramento, a menos que tenha obtido da Câmara de que emana certos poderes de investigação definidos e sancionados por lei.

O processo das comissões especiais é semelhante ao das comissões gerais, na medida em que se aplique."

O Senador Alexandre Marcondes Filho, em seu relatório apresentado à Comissão Diretora do Senado Federal em 1952, apresenta as diversas características do funcionamento das Comissões no Parlamento francês, sob a Constituição de 46.

### II — Constituição de 1958

A Constituição de 58 reza em seu art. 43:

"A pedido do Governo ou da assembléia que os esteja considerando, os projetos e propostas de lei serão enviados para exame a comissões especialmente designadas para este fim.



Os projetos e propostas, a respeito dos quais não tenha sido feita esta petição, serão transmitidos a uma das comissões permanentes, cujo número se limitará a seis em cada assembléia."

O Sr. Jean Lyon comenta:

"Apresentadas, as propostas são enviadas às comissões parlamentares. O princípio vigente anteriormente à Constituição de 1958 dava às comissões parlamentares o poder preponderante, isto é, logo que um projeto ou uma proposição fôsem enviados a uma comissão, esta elaborava um relatório e, em forma de conclusão, apresentava um texto modificado. Esse texto modificado era submetido à votação, por prioridade. E, nesse texto, o projeto desaparecia quase totalmente. Na Constituição de 1958 essa maneira de operar foi completamente modificada e, atualmente, as comissões parlamentares só têm o direito de emenda. A base da discussão continua sendo o projeto governamental. As comissões apenas fazem emendas a esse texto, que são submetidas a voto, antes de ser elaborado o texto principal. Mas esse texto principal, enviado pelo Governo, é a base da discussão. Outra limitação imposta pela Constituição, em relação às comissões parlamentares, refere-se ao número das comissões, reduzido a, no máximo, seis, e estabelecido pela nova Constituição. Por conseguinte, na Assembléia Nacional temos apenas seis comissões permanentes, que, evidentemente, são muito numerosas, porque desejamos que cada deputado seja membro de uma comissão. Isso eleva a 60 deputados o número de membros de cada comissão."

Michel Debré assim justificou as inovações constitucionais:

"O número das comissões permanentes foi reduzido para seis em cada Assembléia, e em alguns casos o texto estabelecido pela comissão não pode substituir o texto do Governo. As comissões são úteis órgãos de estudos e de controle, com a condição de que não sejam muito especializadas — elas então se substituem à Administração ou exercem sobre seus serviços uma influência que não é de boa natureza — e com a condição de que dêem um parecer sobre o texto que lhes é submetido, sem ter a inadmissível responsabilidade de estabelecer outro, contra o qual o Governo — que ele sim é

responsável — se encontre em situação defensiva, isto é, perigosa e, em toda hipótese, absurda."

O sistema das comissões estabelecido pela Constituição de 1958 é complexo. Compreende duas grandes categorias de comissões: as permanentes e as especiais.

#### 1 — Comissões permanentes especializadas

Este sistema é tradicional em direito parlamentar francês. As Assembléias designam por um ano comissões nitidamente especializadas: Finanças, Assuntos Estrangeiros, Justiça etc. Sob a IV República, estas comissões eram em número de 19, tendo cada qual um efetivo de 44 membros.

A atual Constituição limitou a seis o número de comissões permanentes para cada Assembléia. O Regimento da Assembléia Nacional decidiu que duas dentre elas teriam 60 membros (Negócios Estrangeiros e Finanças), duas 90 membros (Defesa Nacional, Leis constitucionais e legislação), as duas últimas 120 membros (Assuntos Culturais, Produção). Os membros destas Comissões são eleitos pela representação proporcional dos grupos.

Os projetos ou proposições de leis devem ser, antes de todo debate na Assembléia, submetidos às Comissões. Decidiu-se, mesmo, conforme a tradição, que um mesmo projeto pode ser submetido a várias comissões, fazendo uma o relatório e as demais oferecendo parecer.

As comissões permanentes são compostas da mesma forma que as comissões especiais, isto é, proporcionalmente à importância numérica dos grupos, e podem ser completadas, no limite de efetivo máximo, pela adjunção de deputados que não pertençam a qualquer grupo, sob a condição, todavia, de que o número destes deputados não ultrapasse de um para trinta membros do efetivo, o que significa que uma comissão permanente de 120 membros pode compreender, no máximo, 4 deputados não-pertencentes a qualquer grupo (art. 37 do Regimento da Assembléia Nacional).

Um deputado só pode ser membro de uma comissão (art. 38).

Se um deputado deixa de pertencer ao grupo sob cuja legenda exerce as funções de membro da comissão, deixa, igualmente, de pleno direito, de pertencer a esta comissão (art. 38-3).

Por outro lado, os deputados pertencentes às assembleias europeias ou ao Senado da Comunidade podem ser dispensados de comparecimento nas comissões permanentes a que pertencem; nestes casos fazem-se representar por outro membro da comissão (art. 38).

As comissões permanentes só apreciam aqueles projetos ou proposições que não tenham sido enviados, a pedido do Governo ou da Assembleia, a uma comissão especial (art. 43, alínea 2, da Constituição).

## 2 — Comissões especiais

Ao lado das comissões permanentes, o artigo 43 da Constituição de 58 previu a possibilidade de criação, para um projeto ou proposição de lei determinado, de uma comissão especial, que se extingue ao término do estudo respectivo. O Governo ou o parlamentar têm então a seguinte escolha: submeter seu projeto ou proposição de lei seja a uma comissão permanente, seja a uma comissão especial. No segundo caso, o Governo ou o parlamentar devem fazer o necessário pedido 3 dias úteis após a apresentação do projeto ou da proposição.

A criação das comissões especiais temporárias marca a vontade dos constituintes de 58 em reagir contra o sistema de comissões permanentes, que tinha sido objeto de crítica nas III e IV Repúblicas. Mas, na prática, o sistema não é aplicado: o Parlamento faz examinar todos os projetos pelas comissões permanentes e não cria comissões especiais temporárias.

### Disposições particulares para as Comissões especiais:

As comissões especiais podem, portanto, ser constituídas por iniciativa do Governo ou da Assembleia.

A constituição de uma comissão especial é de direito quando é pedida pelo Governo em certos prazos.

Quando a constituição de uma comissão especial é solicitada pela Assembleia, a pedido seja de uma comissão permanente, seja de um grupo, seja de 30 deputados, a comissão só é constituída se, após o pedido, afixado e notificado ao Governo pelos presidentes de grupo ou das comissões permanentes, o Presidente da Assembleia não for comunicado de qualquer oposição do Governo, de presidente de uma comissão permanente, do pre-

sidente de um grupo ou de 30 deputados. Se uma oposição for formulada, a Assembleia é obrigada a estatuir, após debate. (Arts. 30 e 31 do Regimento da Assembleia Nacional.)

Entretanto (art. 32), a constituição de uma comissão especial, a pedido da Assembleia, será de direito se, para exame de uma proposição ou projeto de lei, salvo projeto de lei de finanças, há a concorrência de 3 comissões permanentes, das quais uma demora a estatuir. A comissão assim constituída tem então uma composição particular.

### Composição das comissões especiais (artigo 33)

Em princípio, as comissões especiais compreendem 30 membros, designados em representação proporcional dos grupos. Não podem compreender mais de 15 membros pertencentes a uma mesma comissão permanente. Esta representação proporcional dos grupos na formação das comissões é o privilégio essencial que lhes confere sua qualidade de grupos constituídos segundo o processo regular; os deputados não-pertencentes a nenhum grupo não podem, com efeito, figurar numa comissão especial em número superior a 3, e são escolhidos somente em razão de sua competência.

Devemos notar ainda uma particularidade no que concerne às comissões especiais constituídas de direito, quando duas comissões permanentes pedem sua audiência sobre um projeto ou proposição já enviado a uma outra comissão permanente: a comissão especial assim criada deve compreender 3 membros de cada comissão permanente que deseja emitir parecer.

## 1 — Convocação das Comissões

Durante a sessão legislativa, as comissões podem ser convocadas a requerimento, quer do Presidente da Assembleia, quer do Governo, quer do seu Presidente.

Fora da sessão, as comissões podem reunir-se, exercendo assim o papel de informação das assembleias (os ministros podem ser ouvidos quando o pedirem) e de controle da ação governamental (o Presidente de uma comissão pode pedir a audiência de um membro do Governo). As comissões podem reunir-se a pedido das mesmas autoridades, que possuem tal competência no decurso da sessão, com a diferença, todavia, de que o Presidente de uma comissão só pode convocá-la por iniciativa do Bureau da Comissão, notando-se ainda que a reunião pode ser anulada ou transferida, se mais da metade de seus membros o solicitar, dentro de certo

prazo anterior à data marcada para a convocação.

## 2 — Modos de votação

Durante as sessões, o **quorum**, isto é, a presença da maioria dos membros em exercício, é necessário, para validade dos votos, desde que um terço dos membros presentes requeira verificação (art. 44 do Regimento da Assembléia). Se, apesar desta verificação, o **quorum** não tiver sido atingido, a votação será válida na sessão seguinte, qualquer que seja o número dos membros presentes. Esta sessão, entretanto, só se poderá realizar depois de 3 horas, no mínimo (art. 44-2).

No intervalo das sessões, o **quorum** é sempre necessário, a menos que se trate de reuniões realizadas a pedido do Governo (art. 43).

A presença dos membros das Comissões às suas reuniões é obrigatória (art. 42). O Regimento prevê os casos de abonos de faltas.

Se não fôr apresentada desculpa, invocando um dos motivos regimentais, nem o deputado se fizer representar, estando ausente a mais de um terço das reuniões das comissões, no curso de uma mesma sessão ordinária, o **Bureau** da comissão informa ao Presidente da Assembléia, que constata a demissão do membro. Ele é substituído e não pode fazer parte de outra comissão durante o mesmo ano. Também seu subsídio é reduzido de um terço até a abertura da sessão ordinária seguinte (art. 42-3).

## 3 — Comissão mista paritária

Quando, após o desacôrdo persistente entre as duas Assembléas, um projeto ou uma proposição de lei não puder ser adotado pelo Parlamento, o Governo tem a faculdade de provocar a reunião de uma Comissão Mista Paritária, composta de 7 membros de cada uma das Assembléas e de sete suplentes, destinados êstes, em caso de vagas, a manter a paridade entre as duas Casas.

Diz o art. 45 da Constituição:

"Todo projeto ou proposta de lei será examinado sucessivamente nas duas Assembléas do Parlamento, com o objetivo da adoção de um texto idéntico.

Quando, devido a um desacôrdo entre as duas Assembléas, um projeto ou uma proposta de lei não tiver sido adotada após duas leituras em cada Assembléia, ou se o Governo declarou urgência depois de uma só leitura em cada uma de-

las, o Primeiro-Ministro terá a faculdade de provocar a reunião de uma comissão mista dos partidos, encarregada de propor um texto sobre as disposições ainda a serem discutidas.

O texto elaborado pela comissão mista poderá ser submetido pelo Governo à aprovação das duas Assembléas. Nenhuma emenda será admissível, salvo de conformidade com o Governo.

Se a comissão mista não chegar a adotar um texto comum, ou se êste texto não fôr aprovado nas condições estabelecidas no parágrafo anterior, o Governo poderá, após nova leitura pela Assembléia Nacional e pelo Senado, pedir à Assembléia Nacional que o reduza a um estatuto. Neste caso, a Assembléia Nacional poderá considerar o texto elaborado pela comissão mista ou, então, o último texto votado por ela, Assembléia Nacional, modificado, se fôr o caso, por uma ou várias das emendas adotadas pelo Senado."

O art. 110 do Regimento da Assembléia Nacional determina:

"La décision du Gouvernement de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire dans les conditions de l'article 45 de la Constitution est communiquée au Président de l'Assemblée, qui la notifie immédiatement à l'Assemblée Nationale.

Si la discussion du texte est en cours devant l'Assemblée Nationale, elle est immédiatement interrompue."

Também interrompida, se no Senado (Reg. Senado — art. 71).

Estas comissões seguem o processo ordinário das Comissões previsto pelo Regimento da Assembléia em que se reúnem. As reuniões das Comissões Mistas são feitas alternativamente na Assembléia Nacional ou no Senado (art. 112 do Reg. da Assembléia, art. 70 do Reg. do Senado).

Michel Debré, na justificação já aludida, assinalou que êste processo, que tivera bons resultados no estrangeiro, visava a uma verdadeira e eficaz deliberação parlamentar.

## 4 — Comissões de inquérito ou de contrôle

A criação de uma comissão de inquérito ou de contrôle pela Assembléia resulta do voto de uma proposição que deve determinar, com

precisão, ou os fatos que dão lugar ao inquérito ou os serviços públicos ou as empresas nacionais cuja gestão deve ser examinada. São constituídas de 30 membros, no máximo.

A apresentação de uma proposição de resolução visando à criação de uma comissão de inquérito é notificada pelo Presidente da Assembléia ao *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça. Se o *Garde des Sceaux* dá a conhecer a existência de investigações judiciais sobre os fatos que deram motivo ao pedido de comissão, o projeto não é pôsto em discussão. Se a discussão já houver começado, será imediatamente interrompida. Quando uma investigação judiciária tiver início após a criação da comissão, o Presidente da Assembléia disto informa o presidente da Comissão, a qual imediatamente encerra os seus trabalhos.

Findo o prazo de 4 meses previsto pelo art. 6, alínea 5, da *Ordonnance* n.º 58-1100, de 17 de novembro de 1958, se a Comissão não tiver apresentado o seu relatório, o presidente da Comissão remete ao Presidente da Assembléia Nacional os documentos em sua posse, os quais não poderão ser publicados ou debatidos.

A publicação em todo ou em parte do relatório de uma comissão pode ser decidida pela Assembléia por proposta de seu Presidente ou da Comissão. A Assembléia se pronuncia sem debate após uma exposição sucinta do relator, que indica os argumentos pró ou contra a publicação.

O Presidente da Assembléia declara irreceptível toda proposição de resolução que tenha por finalidade a reconstituição de uma comissão de inquérito com o mesmo objetivo que uma anterior, antes da expiração do prazo de 12 meses, a contar do fim da missão daquela (arts. 139 a 143 do Regimento da Assembléia).

Maurice Duverger comenta:

"A *ordonnance* de 17 de novembro de 1958 previu a possibilidade de criação de comissões de inquérito e de comissões de controle. As primeiras têm por finalidade um inquérito sobre fatos determinados, geralmente um escândalo político ou financeiro; as segundas examinam as gestões financeiras dos serviços estatais e paraestatais."

#### 4 — SESSÕES

Há três categorias de sessões: as sessões ordinárias, as sessões extraordinárias e as sessões de pleno direito.

##### a) Sessões ordinárias

A Constituição de 58 diz em seu artigo 28:

"O Parlamento se reunirá de pleno direito em duas sessões ordinárias por ano.

A primeira sessão começará na primeira terça-feira de outubro e terminará na terceira sexta-feira de dezembro.

A segunda sessão será aberta na última terça-feira de abril. Sua duração não poderá exceder três meses."

Este artigo foi alterado pela Emenda à Constituição aprovada pelo Parlamento reunido em Congresso, em Versalhes, a 30 de dezembro de 1963.

Permaneceu inalterado o *caput* do artigo, mas o 1.º e 2.º parágrafos passaram a ter a seguinte redação:

"O primeiro período de sessões será aberto em 2 de outubro e sua duração será de oitenta dias.

O segundo período de sessões será aberto em 2 de abril e sua duração não poderá exceder noventa dias.

Se o dia 2 de outubro ou 2 de abril fôr feriado, a abertura do período de sessões terá lugar no primeiro dia útil seguinte."

Efetivamente, o Parlamento trabalha durante duas sessões ordinárias, sendo a segunda, a de outubro, em grande parte, ocupada pela votação do orçamento.

##### b) Sessões extraordinárias

Há a possibilidade de convocação extraordinária, a pedido do Primeiro-Ministro ou da maioria dos membros da Assembléia Nacional, para tratar de uma ordem do dia determinada. Este processo, segundo informa o Sr. Jean Lyon, é raramente adotado.

O dispositivo constitucional referente à convocação extraordinária do Parlamento é o art. 29:

"O Parlamento se reunirá em sessão extraordinária a pedido do Primeiro-Ministro ou da maioria dos membros que compõem a Assembléia Nacional para tratar de uma ordem do dia determinada.

Quando uma sessão extraordinária fôr convocada a pedido dos membros da Assembléa Nacional, intervirá o decreto de encerramento no momento em que o Parlamento tiver esgotado a ordem do dia para a qual foi convocado, e o mais tardar doze dias depois da data de sua reunião.

Sòmente o Primeiro-Ministro poderá pedir uma nova reunião antes da expiração do mês seguinte à data do decreto de encerramento."

E o art. 30:

"Com exceção dos casos em que o Parlamento se reunir de pleno direito, as sessões extraordinárias serão abertas e encerradas por decreto do Presidente da República."

Comenta Maurice Duverger que, multiplicando as precauções em relação às sessões extraordinárias, quis-se evitar o contróle permanente do Parlamento sòbre o Governo.

O art. 51 da Constituição estabelece:

"O encerramento dos períodos das sessões ordinárias ou extraordinárias poderá ser retardado de pleno direito para permitir, em caso necessário, a aplicação das disposições do art. 49." (19)

#### c) Sessões excepcionais de pleno direito

Quando o Presidente decide usar os poderes excepcionais do art. 16 da Constituição, o Parlamento se reúne de pleno direito. Esta reunião é obrigatória e se realiza sem convocação do Parlamento ou do Presidente da República. Sua duração se estende até a expiração dos poderes especiais do art. 16.

#### Publicidade das sessões

Dispõe o art. 33 da Constituição vigente:

"As sessões das duas assembléas serão públicas. A ata dos debates, na íntegra, será publicada no Diário Oficial.

Cada Assembléa poderá reunir-se em comissão secreta a pedido do Primeiro-Ministro ou de um décimo dos seus membros."

### 5 — ORDEM DO DIA

Os debates se desenvolvem segundo um programa que chamamos ordem do dia. Sob as III e IV Repúblicas, as Assembléas eram senhoras de sua ordem do dia. Esta liberdade

de fixação da ordem do dia foi limitada pela Constituição de 58. O Governo pode impor a discussão, em prioridade e na ordem que fixar, dos projetos ou proposições de lei que aceitar.

A Constituição dispõe em seu art. 48 (primeira parte):

"A ordem do dia das assembléas comportará, por prioridade e na ordem fixada pelo Governo, a discussão dos projetos apresentados pelo Governo e das propostas de lei aceitas por éle."

A inclusão das proposições na Ordem do Dia é, em princípio, determinada pela Conferência dos Presidentes, que se reúne semanalmente, e da qual participam, além do Presidente da Assembléa, seus Vice-Presidentes, os presidentes das Comissões permanentes, o relator-geral da Comissão de Finanças, de Economia Geral e de Planejamento, os presidentes das comissões especiais interessadas e os presidentes dos grupos. Na verdade, examinam a ordem dos trabalhos da Assembléa em complemento aos assuntos inscritos por prioridade em aplicação do disposto no art. 48 da Constituição.

"O Governo — comenta o Sr. Jean Lyon — impõe não só o texto a discutir, mas também o horário das discussões e o número de sessões que deverão ser dedicadas aos debates. Se o governo pede, as discussões devem ser feitas dentro de um prazo determinado e, se necessário, em sessões noturnas ou ininterruptas."

E prossegue:

"A ordem do dia prioritária implica em que as Assembléas não têm mais possibilidade de votar moção de adiamento.

Antigamente, por meio dessas moções, as assembléas decidiam no sentido de que não se achavam em condições de discutir o texto e precisavam adia-lo para o dia seguinte. Atualmente, o Regimento da Assembléa não possui a moção de adiamento. O Governo impõe uma discussão e esta tem de ser realizada no momento em que o Governo determina."

Michel Debré assim justificou a inovação constitucional:

"O Governo pode exercer uma influência decisiva na fixação da ordem do dia das

(19) Vide: "Poderes do Parlamento — 7) Contróle da atividade governamental — 2) Meios de empenhar a responsabilidade política".

assembléias. Tem o direito de exigir a prioridade para seus projetos e igualmente para as proposições que aceitar.

Assim, não se verá mais um Governo apresentar um projeto e se desinteressar por sua sorte. Assim, não se verá mais uma assembléia obrigar o Governo a uma discussão de ordem política simplesmente para obstar o funcionamento do processo legislativo. Se o Governo "nutre" as assembléias, elas trabalharão de acôrdo com êle. Esta regra tem sua contrapartida normal: um dia por semana é reservado às questões dos parlamentares. A voz da oposição tem assim assegurado o direito de se fazer ouvir."

Dispõe a segunda parte do art. 48 da Constituição:

"Uma sessão por semana estará reservada por prioridade às perguntas dos membros do Parlamento e às respostas do Governo."

Michel Debré acentuou:

"Esta disposição é a marca decisiva do regime parlamentar e dos direitos reconhecidos, no regime, à oposição. O Governo, responsável pelo Estado, logo, pela legislação, é normalmente senhor da ordem do dia das assembléias. Nenhum atraso pode ser tolerado no exame de um projeto governamental, a não ser o que resultar de seu estudo. A lei, o orçamento, todos os assuntos da competência do Parlamento não são para o Parlamento um monopólio. A intervenção das Assembléias é um contrôle e uma garantia. Mas não é possível que um Governo açambarque os trabalhos da Assembléia a ponto tal que a oposição não possa manifestar mais sua presença. Se ela não deve poder fazer obstrução, deve poder interrogar. É o objeto dêste dia por semana reservado às questões."

Léo Hamon e Claude Emery criticam as condições de trabalho do Parlamento francês, especialmente a desigualdade de duração e produção das suas sessões, dizendo:

"Sendo o Governo senhor da ordem do dia das Assembléias (art. 48 da Constituição), deputados e senadores são naturalmente tentados a lhe imputar a responsabilidade pelas desigualdades do "plano de trabalho."

Acentuam que, tendo em vista que o Parlamento, dada a limitação do domínio da lei, trabalha muito menos do que no passado, deveria ser muito mais fácil repartir a tarefa legislativa no decorrer da sessão. Entretanto, constata-se que os projetos de lei enviados à Assembléia Nacional são muito mais numerosos dez dias depois da abertura da sessão. Melhor seria — dizem — que o fossem dez dias antes. Por que — indagam — não é aproveitado o calmo período do recesso pelos diversos departamentos ministeriais na sua contribuição à elaboração dos projetos de lei? Além do mais, o Governo mostra-se geralmente reticente em relação às proposições de origem parlamentar, as quais, já limitadas pelos artigos 40 e 41 da Constituição, emanam quase sempre da oposição; o Governo, senhor da ordem do dia prioritária, deseja fazer as "boas leis" e para tanto dispõe do apoio da maioria.

A desordem é evidente na tramitação dos projetos de iniciativa governamental, graças ao abuso do processo de urgência, que, se deveria ser excepcional em um regime estável, é usado freqüentemente em função de considerações que escapam algumas vêzes à lógica.

## 6 — ORGANIZAÇÃO DOS DEBATES PARLAMENTARES

A Constituição de 1958 trouxe profundas modificações na organização dos debates parlamentares, procurando dirigir a atividade do Parlamento e aumentar o papel do Governo.

A discussão dos projetos de lei basear-se-á no texto governamental. É o que determina o art. 42 da Constituição:

"A discussão dos projetos de lei versará, na primeira assembléia a que forem submetidos, sobre o texto apresentado pelo Governo.

Uma assembléia que receber o texto votado pela outra assembléia deliberará sobre o texto que lhe tenha sido transmitido."

Jean Lyon comenta que além de ser o projeto a base de discussão, o Governo tem também o direito de emenda. Nos regimes precedentes, na França, êsse direito não era conhecido. O art. 44 da Constituição de 58 o cria. Antigamente, tinha o Governo apenas a iniciativa do projeto, agora tem o direito de emendar e aumentar o seu próprio texto. É uma posição que permite, efetivamente, encontrar uma solução de conciliação entre o

texto inicial e a proposta apresentada pelo Parlamento.

O processo geral dos debates não foi modificado sob a V República, informa Maurice Duverger.

Mas uma inovação importante foi introduzida no que concerne ao direito de emenda dos parlamentares no curso dos debates. Os parlamentares podem propor emendas aos projetos ou proposições de lei em discussão, mas, para evitar a multiplicação de emendas, e, por via de consequência, o alongamento dos debates, o Governo pode afastar, desde a abertura dos debates, todas as emendas que não tenham sido examinadas em comissão ou obrigar as assembléias a que se pronunciem sobre o texto em discussão no todo ou em parte, conservando apenas as emendas aceitas por ele (é o chamado "voto bloqueado").

Dispõe o art. 44 da Constituição:

"Os membros do Parlamento e do Governo terão o direito de emenda."

Depois da abertura do debate, o Governo poderá opor-se ao exame de qualquer emenda que não tenha sido previamente submetida à comissão.

A pedido do Governo, a assembléia em questão se pronunciará mediante votação única sobre a totalidade ou parte do texto em discussão sem mais modificação, a não ser as emendas propostas ou aceitas pelo Governo."

#### Processos especiais

A Assembléia ou a Conferência dos Presidentes pode decidir "organizar" os debates, fixando as sessões consagradas às discussões, assim como sua duração. O Governo, os relatores das comissões e os parlamentares têm tempo determinado para o uso da palavra.

#### Processo de urgência

Sob a V República é usado na apreciação orçamentária.

A respeito da participação do Governo nos debates parlamentares, determina o art. 31 da Constituição:

"Os membros do Governo terão acesso às duas assembléias e poderão ser ouvidos quando solicitarem permissão.

Poderão ser auxiliados por comissários do Governo."

## 7 — VOTAÇÃO

Após os debates, realiza-se a votação que exprime a decisão da Assembléia. Há 4 categorias de votos (além do voto em cédulas secretas para certas eleições — do Presidente da Assembléia, membros da Alta Corte de Justiça etc.): voto com a mão levantada; voto de sentados e levantados; escrutínio público; e escrutínio público na tribuna. O escrutínio público, desde 15-12-59, passou a ser feito pelo processo eletrônico.

A Constituição exige o voto pessoal.

Assim é que prescreve o art. 27:

"Todo mandato imperativo aos membros do Parlamento é nulo.

O direito de voto dos membros do Parlamento é pessoal.

Uma lei orgânica poderá excepcionalmente autorizar a delegação de voto.

Neste caso, ninguém poderá receber delegação de mais de um mandato."

Informa o Sr. Jean Lyon que "apesar de ser proibido pela Constituição o voto por delegação, há certo número de casos em que esta delegação é permitida. Os parlamentares, em missão no estrangeiro, em assembléias européias, os doentes, ou em casos de força maior, têm o direito de delegar os seus votos. Assim, quando se vota no seio da Assembléia, como no seio das Comissões, há maior número de votos do que o de deputados presentes; por isso, nunca se levanta questão de ordem por causa de *quorum*. Na Assembléia plenária, pode ser exigido o *quorum* pelo Presidente do grupo, mas esta exigência nunca se formula. Em uma Comissão, é necessário um terço dos membros para pedir verificação de *quorum*, o que também não é utilizado entre nós".

"LOI ORGANIQUE n.º 62-1 du 3 janvier 1962

Modifiant l'Ordonnance n.º 58.1066 du 7 novembre 1958, portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

"L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté,

Le Conseil Constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit:

Article unique — L'article premier de l'Ordonnance n.º 58.1066 du 7 novembre

1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est ainsi complété:

“6.º Cas de force majeure appréciés par décision des Bureaux des Assemblées.”

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.”

Esta lei vem publicada em “Informations Constitutionnelles et Parlementaires” — 3.ª série, n.º 49, janeiro de 1962 — com o seguinte comentário: “Publicamos no n.º 37 a *ordonnance* que autorizava os membros do Parlamento a delegar seus votos em certas circunstâncias excepcionais e bem definidas. Foi evidente, de imediato, que as disposições desta *ordonnance* eram, na sua precisão, muito limitativas. Assim, por exemplo, o fato de um parlamentar receber na sua circunscrição o Chefe de Estado, durante uma viagem oficial, não era considerado nos casos previstos para a delegação de voto. A lei orgânica de 3 de janeiro de 1962, completando a *ordonnance* de 7 de novembro de 1958, visa a remediar esta situação.”

#### VOTAÇÃO DAS LEIS ORGÂNICAS — PROCESSO LEGISLATIVO PARTICULAR

A Constituição previu uma categoria especial de leis, chamadas leis orgânicas. Elas têm por fim tornar aplicáveis certas disposições da Constituição. São, portanto, leis particularmente importantes. Em consequência, a elaboração destas leis obedece a regras diferentes das utilizadas para as leis ordinárias.

Art. 46 da Constituição:

“As leis às quais a Constituição confere o caráter de orgânicas serão votadas e modificadas nas seguintes condições:

O projeto, ou a proposta, não será submetido à deliberação e à votação da primeira assembleia que o haja recebido senão após expiração do prazo de quinze dias de sua apresentação.

A disposição do art. 45 será aplicável.

Não obstante, se não houver acôrdo entre as duas assembleias, o texto não po-

derá ser adotado pela Assembleia Nacional em última leitura, a não ser por maioria absoluta de seus membros.

As leis orgânicas relativas ao Senado deverão ser votadas nos mesmos termos pelas duas assembleias.

As leis orgânicas não poderão ser promulgadas a não ser depois de o Conselho Constitucional declarar sua conformidade com a Constituição.”

#### 8 — PROMULGAÇÃO

Em complemento à presente pesquisa registramos os dispositivos constitucionais relativos à **promulgação**.

“Art. 10 — O Presidente da República promulga as leis dentro de quinze dias após a transmissão ao Governo da lei definitivamente adotada.

O Presidente da República pode, antes da expiração do dito prazo, pedir ao Parlamento uma nova deliberação da lei ou de alguns de seus artigos. Esta nova deliberação não pode ser negada.

Art. 11 — O Presidente da República, mediante proposta do Governo, durante os períodos das sessões ou mediante proposta conjunta das duas assembleias, publicadas no Diário Oficial, pode submeter a **referendum** qualquer projeto de lei que se refira à organização dos poderes públicos, que envolva a aprovação de um acôrdo da Comunidade ou que autorize a ratificação de um tratado que, sem ser contrário à Constituição, possa afetar o funcionamento das instituições.

Quando o resultado do **referendum** fôr favorável à adoção do projeto, o Presidente da República o promulgará dentro do prazo previsto no artigo anterior. (20)

.....  
Art. 61 — As leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regulamentos das assembleias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre sua conformidade com a Constituição.

(20) Vide sobre o veto o artigo do Dr. Luiz Navarro de Britto, neste número da *Revista de Informação Legislativa*.



Com a mesma finalidade, as leis poderão ser remetidas ao Conselho Constitucional, antes de sua promulgação, pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro ou Presidente de uma ou outra Assembléia.

Nos casos previstos nos dois parágrafos anteriores, o Conselho Constitucional deverá estatuir no prazo de um mês. Entretanto, a pedido do Governo, se houver urgência, este prazo se reduzirá a oito dias.

Nesses mesmos casos, o encaminhamento de um texto ao Conselho Constitucional suspenderá o prazo estipulado para a sua promulgação.

Art. 62 — Uma disposição declarada inconstitucional não poderá ser promulgada nem posta em vigor.

As decisões do Conselho Constitucional serão inapeláveis. Deverão ser reconhecidas pelos poderes públicos e por todas as autoridades administrativas e jurisdicionais."

### BIBLIOGRAFIA

- 1 — Constituição francesa de 1946.
- 2 — Constituição francesa de 1958 (os dispositivos da Constituição de 58 são registrados em português, de acordo com a tradução oficial fornecida pela Embaixada da França).
- 3 — Regimento da Assembléia Nacional (França).
- 4 — Regimento do Senado (França).
- 5 — La Documentation Française.
- 6 — Informations Constitutionnelles et Parlementaires.
- 7 — Blanc, Emile — *Les Institutions Françaises racontées aux Français* — 1959.
- 8 — Burdeau, Georges — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques* — 1957 — 7.<sup>a</sup> edição — Paris.
- 9 — Campion, Lord e D. W. S. Lidderdale — *La procédure parlementaire en Europe — étude comparée* — Librairie Armand Colin — 1955.
- 10 — Debré, Michel — *La nouvelle Constitution* — discurso pronunciado pelo Sr. —, então *Garde des Sceaux*, Ministro da Justiça, a 27 de agosto de 1958, perante a Assembléia-Geral do Conselho do Estado chamado a deliberar sobre o projeto da Constituição.
- 11 — Duverger, Maurice — *Les Institutions Françaises* — 1962.
- 12 — Duverger, Maurice — *Les Institutions de la Cinquième République* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 101).
- 13 — Goguel, François — *L'élaboration des Institutions de la République dans la Constitution de 4 octobre 1958* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 87).
- 14 — Hamon, Léo e Claude Emeri — *Chronique Constitutionnelle et Parlementaire Française — Vie et Droit Parlementaires* (Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger — nov/dez — 1963 — pág. 116).
- 15 — Langrod, Georges — *O Processo Legislativo na Europa Ocidental* (Fundação Getúlio Vargas — 1954).
- 16 — Lidderdale, D. W. S. — *Le Parlement Français* — Librairie Armand Colin — 1954 (vide também Campion, Lord e D. W. S. Lidderdale).
- 17 — Lyon, Jean — *A Problemática do Poder Legislativo na França* — Conferência pronunciada no Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília — 9-9-65 (Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico de Debates da Câmara dos Deputados).
- 18 — Marcondes Filho, Alexandre — *Alguns Parla-mentos Estrangeiros* — DASP — Serviço de Documentação — 1958 — pág. 7.
- 19 — Mirkine — Guetzévitch, Boris — *Les Constitutions Européennes* — Presses Universitaires de France — 1951.
- 20 — Parodi, Jean-Luc — *Quatre années de controverses constitutionnelles* (Revue Française de Science Politique — vol. XII — n.º 4 — dez. 1962 — pág. 845).
- 21 — Pietri, François — *L'article 16 un texte sans précédent* (Revue Politique et Parlementaire — n.º 716 — 63.º ano — outubro de 61 — pág. 8).
- 22 — Pluchon, Pierre — *L'avenir est-il au régime présidentiel?* — enquête — (Revue Politique et Parlementaire — 1965 — n.ºs 757, 758 e 759).
- 23 — Tácito, Caio — *Desvo do poder em matéria administrativa* — 1951 — pág. 2 — in *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro* — vol. 15 — pág. 158.
- 24 — Tardieu, André — *L'heure de la décision* — 1934 — apud Nicholas Wahl — op. cit.
- 25 — Trigueiro, Oswaldo — Prefácio ao livro *O processo legislativo na Europa Ocidental* de Georges Langrod — (Fundação Getúlio Vargas — 1954).
- 26 — Trigueiro, Oswaldo — *A Problemática atual do Poder Legislativo* — Conferência pronunciada no Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo — Universidade de Brasília — 18-8-65 (Taquigrafada pela Diretoria de Registro Taquigráfico de Debates da Câmara dos Deputados).
- 27 — Union Interparlementaire — *Parlements* — Presses Universitaires de France — 1961.
- 28 — Wahl, Nicholas — *Aux origines de la nouvelle Constitution* (Revue Française de Science Politique — vol. IX — n.º 1 — março de 1959 — pág. 30).

PROCLAMAÇÃO  
DA MAIORIDADE  
DE D. PEDRO II

**Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por seu Diretor, Dr. Araldo Moreira.**

# PROCLAMAÇÃO.

BRASILEIROS!

A assembléa geral legislativa do Brasil, reconhecendo o feliz desenvolvimento intellectual de S. M. I. o Senhor D. PEDRO II, com que a Divina Providencia favoreceu o imperio de Santa Cruz; reconhecendo igualmente os males inherentes a governos exceptionaes, e presenciando o desejo unanime do povo desta capital; convencida de que com este desejo está de accordo o de todo o imperio, para conferir-se ao mesmo Augusto Senhor o exercicio dos poderes que, pela constituição Lhe competem; houve por bem, por tão ponderosos motivos declara-Lo em maioridade, para o effeito de entrar immediatamente no pleno exercicio d'esses poderes, como Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil. O Augusto Monarcha acaba de prestar o juramento solemne determinado no art. 103 da constituição do imperio.

Brasileiros! Estão convertidas em realidades as esperanças da Nação; huma nova éra apontou; seja ella de união e prosperidade. Sejamos nos dignos de tão grandioso beneficio.

Paço da assembléa geral, 23 de julho de 1840.

MARQUEZ DE PARANAGUÁ, presidente — LETE JOSE DE OLIVEIRA, 1.º secretario da assembléa — ANTONIO JOAQUIM ALVARES DO AMARAL, 1.º secretario do campo dos deputados.

Em 23 de julho de 1840, Typ. da Imp. do DEPUTADO, frente ao P. de S. Thomaz, Rio de Janeiro.

# *Saudação do Senado a D. Pedro II*

*Impellido o Senado do mais nobre patriotismo e transportado do mais nobre jubilo pela graça que ao Império acaba de fazer VOSSA Magestade Imperial dignando-se de entrar já no pleno exercício dos seus inauferíveis Direitos nos envia em solemne Deputação para congratular a VOSSA Magestade Imperial por tão justo e apreciavel motivo, que enche de satisfação e confiança a todos os subditos de NOSSA Magestade Imperial. Se o Brasil, Senhor desde El Rei D. Manoel recebia dos Preclaros Atos de NOSSA Magestade Imperial beneficios, que progressivamente o habitarão para que, ufano com o grito da Independencia, solto no Ipiranga pelo Heroe do velho e novo Mundo, se constituisse em Nação livre, muito mais fortes esperanças descobrem os Brasileiros no Patriotismo de VOSSA Magestade Imperial, a Quem a Divina Providencia dotou de hum coração magnanimo e destinou em seus Decretos Eternos para reger o Império de Santa Cruz, predispondo, para maior ventura, potentosamente os acontecimentos do dia vinte e trez do corrente mez, para que VOSSA Magestade Imperial, qual brilhante Sol, fizesse desde já desabrochar a felicidade de seus subditos. Sirva o Governo de VOSSA Magestade Imperial de estrella polar que illumine a toda America, para que acerte ella no caminho da ordem e da verdadeira gloria. Digne-se portanto VOSSA Magestade Imperial por sua Benignidade de acceitar os sinceros votos do Senado, que são os mesmos da Nação.*

*Permitta o Ceo que corrao por dilatados, e felizes annos os preciosos dias de VOSSA Magestade Imperial, afim de ser mantida a justa Liberdade, e exaltada a prosperidade do Império.*

*Paço do Senado em 28 de Julho de 1840,*

*(a) Francisco de Souza Paraizo*

---

*Francisco de Souza Paraizo, Magistrado nomeado Senador pela Bahia em 1837, falecido em 1843.*



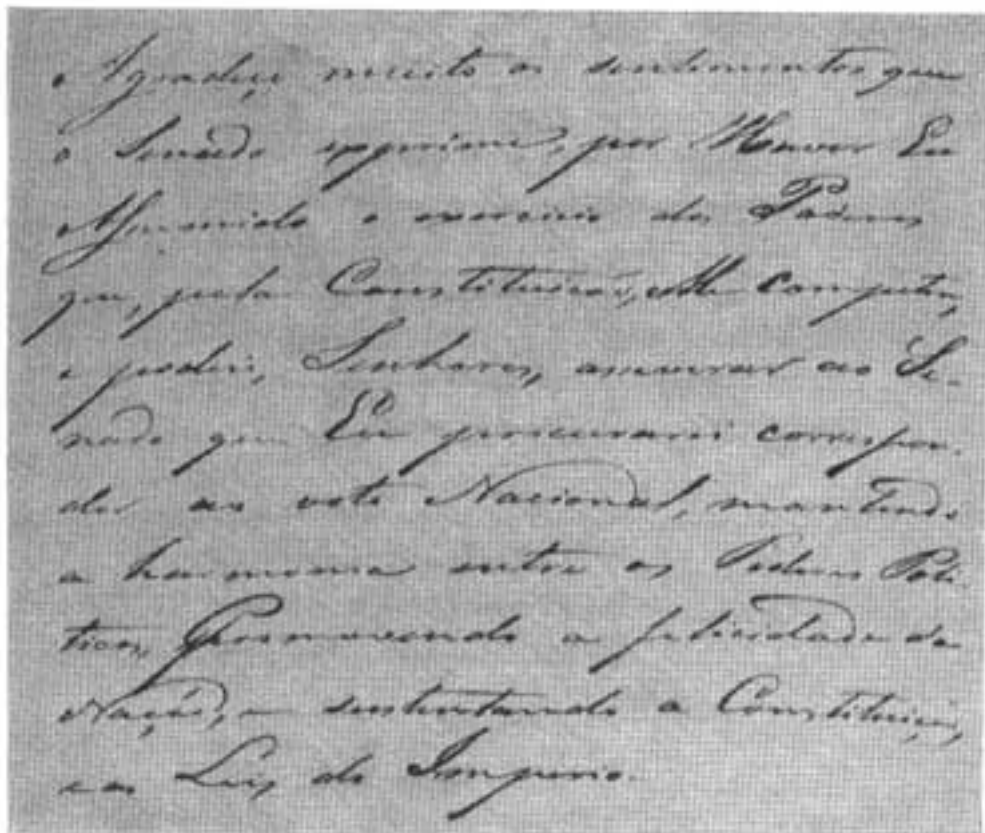
desa cora e tua de comente mais para que Vista  
Magistade Imperial, qual brilhante  
e fuma de se de sublimar a plenitude de um  
inlitos. Tinha o governo de Vossa Magestade  
Imperial de estalla poder que  
Municiis e hida America para que acerte elle  
no cominho de vobis e de vobis e de vobis  
Depois de se vobis Vossa Magestade  
de Imperial por sua Magestade  
de acortar se vobis e de vobis que se  
e vobis de vobis

Travilla e tua que com de por deluberto, e  
pleno com de se vobis de Vossa Magestade  
Imperial a fim de se vobis  
de a justa liberdade e vobis e vobis de  
de de vobis

Faco de vobis em 20 de julho de  
1787,

Francisco de Paula Pereira

## *Agradecimento de D. Pedro II ao Senado*



Agradeco muito os sentimentos que o Senado exprime, por Haver Eu assumido o exercicio dos Poderes que, pela Constitução, Me Competem, e podem, Senhores, asseverar ao Senado que Eu procurarei corresponder ao voto Nacional, mantendo a harmonia entre os Poderes Politicos, Promovendo a felicidade da Nação, e sustentando a Constitução, e as Leis do Império.

Agradeço muito os sentimentos que o Senado exprime, por Haver Eu assumido o exercicio dos Poderes que, pela Constitução, Me Competem, e podem, Senhores, asseverar ao Senado que Eu procurarei corresponder ao voto Nacional, mantendo a harmonia entre os Poderes Politicos, Promovendo a felicidade da Nação, e sustentando a Constitução, e as Leis do Império.