

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

SUMÁRIO

Pág.

O Serquicentário do Senado na Associação Brasileira de Imprensa	
Apresentação	3
Saudação da Imprensa ao Senado Federal — (Prudente de Moraes, nato)	8
A ABI e o Senado Federal — (Senador Magalhães Pinto)	13
O Legislativo e a Imprensa — (Senador Danton Jobim)	15
O Serquicentário do Senado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro	
Apresentação	21
Saudação da Faculdade de Direito da UFRJ ao Senado Federal — (Caio Mário Meira de Vasconcelos)	23
O Parlamento brasileiro e os cursos jurídicos — (Senador Magalhães Pinto)	29
O Senado e a lei de criação dos Cursos Jurídico-Sociais — (Haroldo Teixeira Valladão)	31
O Senado e a estruturação política do Império — (Francisco Agenor Ribeiro da Silva)	43
O Senado e a Abolição — (Afonso Arinos de Melo Franco)	61
O salão do Senado — (Pedro Culmon)	71
O Senado do Império e o pragmatismo parlamentar brasileiro — (Paulino Jacques)	77
O Senado da Praça dos Três Poderes — (Senador Leite Chaves)	85
Por que o Senado? — (Senador Accoly Filho)	96
O Solar do Campo de Sant'Ana — (Edmundo Alberto Branco de Oliveira)	103

COLABORAÇÃO

Ações e Acionistas na nova Lei de Sociedades por Ações — (Prof. Otto Gil)	107
Crítica da Filosofia do Direito de Hegel — (Pinto Ferreira)	115
Aviação agrícola — (Pedro Luiz Velloso Ebert e C. A. Teixeira Paranhos)	133
A nova lei brasileira do seguro de acidentes do trabalho — (Celso Barroso Leite)	155
Realizações brasileiras no campo da cibernética jurídica — (Igor Tenório)	169
A teoria da desconstitucionalização das leis — (Jorge Alberto Romeiro)	183

PESQUISA

A competência do Senado Federal para colaborar com o Poder Executivo na escolha de autoridades — (Ana Valderez A. N. de Alencar)	197
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

DOCUMENTAÇÃO

Emenda Constitucional nº 8	269
----------------------------------	-----

PUBLICAÇÕES

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas	313
---------------------------------------------------------------	-----

EDITADA PELO

SENADO FEDERAL

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

FUNDADORES:

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

E

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência
do Senado Federal
(1946-1967)

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DE REDAÇÃO:

ANA VALDEREZ AYRES NEVES DE ALENCAR

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

SENADO FEDERAL

MESA

Presidente:

Magalhães Pinto (ARENA-MG)

3.º-Secretário:

Lourival Baptista (ARENA-SE)

1.º-Vice-Presidente:

Wilson Gonçalves (ARENA-CE)

4.º-Secretário:

Lenoir Vargas (ARENA-SC)

2.º-Vice-Presidente:

Benjamin Farah (MDB-RJ)

Suplentes de Secretários:

1.º-Secretário:

Dinarte Mariz (ARENA-RN)

Ruy Carneiro (MDB-PB)

Renato Franco (ARENA-PA)

2.º-Secretário:

Marcos Freire (MDB-PE)

Alexandre Costa (ARENA-MA)

Mendes Canale (ARENA-MT)

O Sesquicentenário do Senado na Associação Brasileira de Imprensa

Apresentação

A 17 de setembro de 1976, realizou-se na Associação Brasileira de Imprensa sessão solene em comemoração ao Sesquicentenário da instalação dos trabalhos do Senado.

A Mesa, composta pelos Senhores Senador José de Magalhães Pinto, Presidente do Senado Federal, Dr. Prudente de Moraes, neto, Presidente



O Presidente do Senado Federal, Senador José de Magalhães Pinto, quando era recebido na Associação Brasileira de Imprensa, pelos Drs. Prudente de Moraes, neto, e Barbosa Lima Sobrinho.

da ABI, Marechal Paulo Torres, antigo Presidente do Senado Federal, Acadêmico Austregésilo de Athayde, Presidente da Academia Brasileira de Letras, Ministro Cândido Motta, do Supremo Tribunal Federal, Dr. Eduardo Seabra Fagundes, Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, e Senador Danton Jobim, foi presidida pelo Dr. Barbosa Lima Sobrinho, Presidente do Conselho de Administração da ABI.

Com a presença de inúmeras autoridades e de representantes da Imprensa, o Dr. Barbosa Lima Sobrinho abriu a sessão, proferindo as seguintes palavras:

Estamos aqui reunidos para a comemoração do SESQUICENTENÁRIO DO SENADO e temos grande prazer em termos sido escolhidos para a sede da exposição que está sendo realizada, uma vez que a Imprensa e o Poder Legislativo vivem de mãos dadas, em união perfeita e inquebrantável. Na verdade, e falo um pouco como antigo repórter parlamentar, é nas Casas Legislativas onde realmente vamos encontrar os assuntos com que alimentamos os nossos escritos, nas folhas em que trabalhamos. Comecei, aliás, primeiro, como repórter, no Senado Federal, quando ele ainda se instalava no Palácio Monroe e, depois, então, é que fui fazer o serviço parlamentar na Câmara dos Deputados.

E nossa alegria é tanto maior, quando temos aqui presente uma das grandes figuras da vida política brasileira, que é o Senador Magalhães Pinto. Homem cuja vida pública se tem construído, toda ela, de grandes benefícios ao País, que ele sabe defender com o fervor de seu extraordinário patriotismo. Quando Governador de Minas Gerais, conseguiu estabelecer uma espécie de rivalidade entre Minas e São Paulo, porque se São Paulo não podia parar, Minas aprendera a trabalhar em silêncio. E foi essa uma característica de seu Governo e da sua atuação, através de todos os tempos. De modo que é com grande alegria que nós estamos aqui reunidos para tomar parte nesta festa, com que nos associamos, realmente, às glórias do Senado Federal que, completando 150 anos de vida, pode-se dizer que são 150 anos de trabalho efetivo em prol dos inte-

resses brasileiros. Houve mesmo um tempo em que os debates do Senado Federal não eram publicados no Diário Legislativo, que ainda não existia. Saíam, apenas, nos jornais diários. E nem mesmo estão reunidos em Anais publicados pelo Senado, no período de 1838 em diante, creio que até 1850. De modo que, durante este longo período, estão na imprensa, e só na imprensa, os Anais do Senado.

É mais uma razão para que, nos associando a esta comemoração, possamos dizer que ela também nos pertence, porque somos o órgão de publicações do Senado, num longo período de tempo.

Para expressar os sentimentos da ABI e nossa grande alegria pelo acontecimento de hoje, dou a palavra ao nosso Presidente, Dr. Prudente de Moraes, neto.

Após a saudação ao Senado em nome da Imprensa, pelo Dr. Prudente de Moraes, neto, usou da palavra o Senador José de Magalhães Pinto.

O Senador Danton Jobim, antigo Presidente da ABI, representou o Senado Federal, proferindo palestra intitulada "O Legislativo e a Imprensa".

A sessão foi encerrada pelo Dr. Barbosa Lima Sobrinho, que assim se expressou:

O Presidente do Senado Federal, eminente Senador Magalhães Pinto, referiu-se às vicissitudes vividas ou sofridas, em comum, pela Imprensa e pelo Poder Legislativo.

Eu gostaria de recordar uma fase, em que vivemos tão unidos, e tão fraternalmente, que os artigos proibidos pela censura prévia nos jornais brasileiros, eram lidos na tribuna legislativa e voltavam às colunas dos jornais amparados nas imunidades parlamentares. Por isso, Senhor Senador, defendemos as imunidades parlamentares como defendemos a liberdade de imprensa. São garantias supremas de todos os outros

direitos e de todas as outras regalias porque, quando falha a publicidade, encontramos apoio na tribuna legislativa e conseguimos fazer chegar, de alguma maneira, o que se passa ao conhecimento do público. A publicidade é o grande remédio para todas as mazelas, de todos os regimes, sejam quais forem, porque entre todos eles, a democracia, por pior que seja — o conceito é de Churchill —, ainda é o melhor de todos os regimes até agora criados pelo gênio político da humanidade.

O direito de informar é tão sagrado que nós não temos o direito de sonegar ao nosso público qualquer notícia de interesse público que chegue ao nosso conhecimento. Daí é que vem a incompreensão entre os poderes públicos e o exercício do jornalismo brasileiro. Porque o Governo não compreende a crítica e o jornalismo não sabe como deixar de fazer a crítica, porque essa é a sua função natural.

O jornalismo surgiu exatamente para exercer essa tarefa e não poderá deixar de fazê-la sem deixar de cumprir seus deveres mais sagrados.

Gostaria de lembrar, ainda aqui, a propósito dessa maneira de entender a atividade jornalística, dois exemplos. Um de Hipólito José da Costa, outro de Pedro II. Hipólito José da Costa, no Correio Braziliense, quando verificou que o Príncipe Regente não tinha notícia da atividade que vinha sendo exercida pelos seus amigos que pertenciam ao Partido francês (naquele momento, o Partido francês e o Partido inglês se digladiavam nos corredores do Palácio). Hipólito José da Costa notava que essa ignorância resultava de uma circunstância única: era a falta de publicidade, era a ignorância em que o Príncipe Regente se deixava envolver, numa época em que só havia lugar para um jornal oficioso como era a Gazeta do Rio de Janeiro.

E o Imperador Pedro II, com a sua longa experiência, de quarenta e tantos anos de reinado, resistia aos seus amigos, que exigiam a criação de uma lei de imprensa, alegando sempre

que não poderia concordar com qualquer restrição ao exercício das atividades jornalísticas, porque era na Imprensa que ele tinha o seu maior auxiliar, para lhe dizer aquilo que as suas autoridades estavam fazendo e de que ele não chegava a ter nenhuma notícia. Quando se considera, sob esse aspecto, a Imprensa, não podemos fugir à conclusão de que nós somos, acima de tudo, auxiliares do Governo. Mas, auxiliares do Governo não para louvar, porque louvar é menos útil do que criticar, do que censurar, do que advertir. E o jornalismo, que não souber se orientar nesse sentido, está deixando de cumprir a sua função e é mais prejudicial do que útil, porque os Governos precisam, realmente, de crítica, porque é através da crítica que eles podem saber se estão certos ou se estão errados, deixando de lado os louvores desses caudatários que vivem a exaltar a sua infinita sabedoria e seu acerto universal.

Eis porque, Senador Magalhães Pinto, eu gostaria que V. Ex^a pudesse levar aos órgãos do Governo a certeza de que esta Associação foi criada, não para destruir, mas para construir, construir criticando, construir informando, construir exercendo, em sua amplitude, a tarefa jornalística, mas com o pensamento supremo de trabalhar pelo progresso deste Brasil que todos nós amamos. Não estamos aqui para destruir, mas para construir, para construir dentro do exercício de nossa tarefa, pensando no Brasil com o mesmo patriotismo de todos que possam amar mais profundamente este País, porque nascemos no Brasil, vivemos para o Brasil e trabalhamos pelo Brasil. Esta é a tarefa que se procura exercer nesta Casa, com homens como Prudente de Moraes, neto, como Danton Jobim, como Austregésilo de Athayde, nosso companheiro do Conselho, como Elmano Cardim, como Cândido Motta, que aqui está presente, como todos os nossos companheiros do Conselho Administrativo, porque todos estamos unidos nessa tarefa para engrandecer a atividade jornalística e, sobretudo, Senador Magalhães Pinto, para trabalhar pelo Brasil.

Quero agradecer a presença, nesta Mesa, de tantas figuras que nos honram aqui com sua presença: meu querido amigo Austregésilo de Athayde, Presidente da Academia Brasileira de Letras, o Senador Paulo Torres, que tanto honrou o mandato que lhe foi conferido pelo Estado do Rio de Janeiro, pertencente a uma família política, de que não posso esquecer nem Acúrcio Torres, nem o Deputado Alberto Torres, de "O Fluminense". Quero agradecer a presença do Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, Dr. Eduardo Seabra Fagundes e a Cândido Motta Filho, que também é membro do Conselho, assim como ao Ministro Aliomar Baleeiro, que veio associar-se a esta comemoração.

De Danton Jobim e de Prudente de Moraes, neto, não posso dizer senão que eles é que são os donos da festa, os credores de tudo isto e as grandes vozes que todos nós acabamos de aplaudir.

E muito temos também que agradecer a todos que se acham aqui presentes, sobretudo ao Presidente do Senado Federal, Senador Magalhães Pinto, que nos veio trazer, nesta hora incerta e difícil, a certeza de que estamos trabalhando, juntos, por este Brasil, a que todos servimos.

Após a sessão, foi inaugurada, no saguão do auditório, Exposição comemorativa do Sesquicentenário do Senado Federal e lançado o número especial (n.º 50) da "Revista de Informação Legislativa".

A 23 de setembro, com a presença de convidados especiais, representantes da imprensa e alunos de Faculdades de Comunicação, realizou-se o Painel "Jornalismo Parlamentar", presidido pelo Dr. Prudente de Moraes, neto, e coordenado pelo Dr. Alberto Dines, respectivamente, Presidente e Diretor Cultural da ABI.

Foi Expositor o jornalista Villas Boas Corrêa, Diretor da sucursal de "O Estado de S. Paulo", no Rio de Janeiro. Como Debatedores, participaram do Painel os jornalistas Evandro Carlos de Andrade, Sebastião Nery e Derly Barreto.

Saudação da Imprensa ao Senado Federal

DR. PRUDENTE DE MORAES, NETO

Presidente da Associação Brasileira de Imprensa

A Associação Brasileira de Imprensa tem hoje a honra insigne e a imensa alegria de receber a visita de Vossa Excelência, Senhor Presidente Magalhães Pinto, bem como a de tantas outras eminentes figuras da Câmara Alta, que, neste momento, como uma verdadeira Delegação do Senado, nos proporcionam, a nós da Casa dos Jornalistas, o privilégio de ligar nossa classe pro-



O Dr. Prudente de Moraes, neto, faz a saudação ao Senado Federal

fissional às manifestações que vêm celebrando, em todo o País, o Sesquicentenário da instituição do Parlamento ou Congresso do Império, depois República, do Brasil.

É o Senado, Senhor Presidente Magalhães Pinto, que vem “dar um ar de sua graça” (e a expressão readquire, aqui, todo seu sentido originário) à velha cidade que o viu nascer e foi, no decurso de mais de um século, o teatro de suas gloriosas jornadas e seus brilhantes e valorosos torneios. Ao lado da Câmara dos Deputados, e temperando, por vezes, seus mais frequentes arroubos, o Senado vem participando, há século e meio, da determinação dos nossos destinos de Nação livre e em constante ascensão, pela lúcida análise e pelo correto equacionamento dos problemas brasileiros. A República, ainda hoje à procura de sua exata formulação, encontrou, no Congresso, e muito particularmente no Senado, a voz oracular e conspícua que melhor conseguiu defini-la. Foi, efetivamente, o extraordinário fulgor da palavra do grande arquiteto de nossas instituições democráticas e republicanas, foi a formidável força dialética de Rui Barbosa, que nos permitiu erguer e aprimorar um monumento constitucional que só nos falta saber preservar em suas linhas mestras, operando-o de acordo com sua índole.

E o Senado foi, sempre, a Casa, foi, sempre, a principal tribuna de Rui Barbosa — sem desmerecer as glórias colhidas, pelo Senador e Conselheiro, na tribuna judiciária e na tribuna pública e livre dos comícios. Falando aos magistrados ou ao povo, era, porém, a voz do Senador que se fazia ouvir. Do Senador, com sua dupla responsabilidade de representante do povo — e nunca houve nenhum mais autêntico — e de artífice-mestre do regime.

Mas Rui Barbosa lutava ainda em outra trincheira, que mais o aproxima dos que convivem nesta Casa, da qual, por isso mesmo, é como um patrono nato: o excelso tribuno, o incomparável advogado, foi, também, o indomável jornalista, cujo ímpeto, sempre animado da fúria sagrada da justiça, lhe reservou participação decisiva, embora fosse Conselheiro do Império, na campanha que precipitou “a queda do trono”. Campanha, de sua parte,

jornalística. Uma das grandes campanhas jornalísticas em que transpareciam, como dominantes, as inconfundíveis virtudes características do grande homem de Estado que havia nele e que mal se compreende como podem ter escapado à prova real do exercício do Governo.

Jornalista e jurisconsulto como não houve mais autorizado, Rui foi o estrênuo defensor da liberdade de imprensa, que inseria, com destaque, no elenco das liberdades democráticas, de todas as sagradas liberdades da pessoa humana. Foi paladino e campeão da luta por essas liberdades, que tantas vezes invocou perante o recinto ilustríssimo do Senado, no desempenho dos deveres inerentes ao mandato que elevou ao máximo de dignidade e de grandeza jurídica, moral e política.

O Congresso Nacional — Particularmente o Senado — e a imprensa brasileira encontram-se, pois, neste seu lugar comum que é o culto devido ao mesmo num tutelado, a esse autêntico Pai da Pátria, que foi, também, o seu ídolo. Não se esgotam em tal culto, é claro, as afinidades do que temos, Senado e Imprensa, de vocação comum. Encontramo-nos ainda e sempre na projeção e nos prolongamentos das idéias e da ação daquele pró-homem que tão perfeitamente nos encarnou as aspirações e tendências, aos homens da imprensa e aos da política, pois os tempos passam, os problemas sucedem-se, ou parecem suceder-se, mas, na verdade, persistem e sobrevivem. As lutas pela liberdade são, substancialmente, as mesmas, por toda parte e por todo o sempre. Variam os modos, as técnicas, as táticas, os objetivos específicos: no fundo, a mesma fascinação da liberdade, a mesma sede de justiça. É o que melhor nos define a condição humana e, afinal, nos enobrece e justifica a vida. A inconformidade com a opressão e a prepotência, venham de que lado vierem e sejam quais forem os seus pretextos, é o que há de inalienável no Homem, condição mesma da própria atividade do espírito, aquela condição que é, na criatura humana, a marca, o sinete do Divino.

Senhor Presidente do Senado, Senhores Senadores: esta Casa é, de certa forma, uma extensão da vossa, pois é a Casa da Imprensa e a Imprensa é a caixa de ressonância natural e indispensável dos vossos trabalhos, como representantes da Nação. Sois e sereis sempre bem-vindos a esta vossa Casa. Especialmente neste momento e para este fim, de comemorar a instituição, no Brasil, do Poder mais diretamente ligado às fontes popula-

res, de que todos emanam, pela multiplicidade das correntes de opinião que acolhe e deve exprimir, em sua soberania: o Poder Legislativo. Vossa presença entre nós, que tanto nos honra, aos profissionais da Imprensa, vossa palavra, que tanto nos há de iluminar, em sua sabedoria, engrandecem-nos e vos engrandecem, pelo vivificante exemplo de tolerância e compreensão para com aqueles a quem incumbe, entre muitos outros, o dever, tantas vezes penoso, de criticar. Por nosso lado, compreendemos que toda crítica suscita ou admite réplica e que nem sempre o seu exercício se confunde com o da boa razão. Após o embate das formulações antagônicas, muitas questões permanecem na zona cinzenta do irresoluto e duvidoso, a requerer novas e mais profundas análises e críticas. E é essa permanente oscilação, o que importa; sua livre proposição e debate, o que faz a sustentação, a beleza, a eficácia da democracia.

Não há, porém, antagonismos ou divergências, quando se trata, como neste momento, de comemorar, homenagear, enaltecer o Poder Legislativo. Estou certo de interpretar o pensamento de toda minha classe, ao ressaltar que toda a Imprensa brasileira se associa ao vosso sentimento e à vossa iniciativa, Senhor Presidente Magalhães Pinto, no ensejo de uma comemoração de que participa, jubilosa, toda a Nação brasileira, cujos destinos têm sido delineados, nos últimos 150 anos, com a colaboração efetiva, sábia e patriótica dos seus representantes nas duas Casas do Congresso — esse Congresso que tantas vezes lhe tem antecipado os rumos, apontando solução adequada para os seus problemas.

Esta, Senhor Presidente Magalhães Pinto, a palavra que, em nome da nossa ABI, cumpria trazer a Vossa Excelência, como preito da nossa homenagem e do nosso agradecimento por esta magna sessão que ora nos está proporcionando o Senado. Sessão que ficará como um marco, uma grata e gloriosa efeméride, na história da ABI.

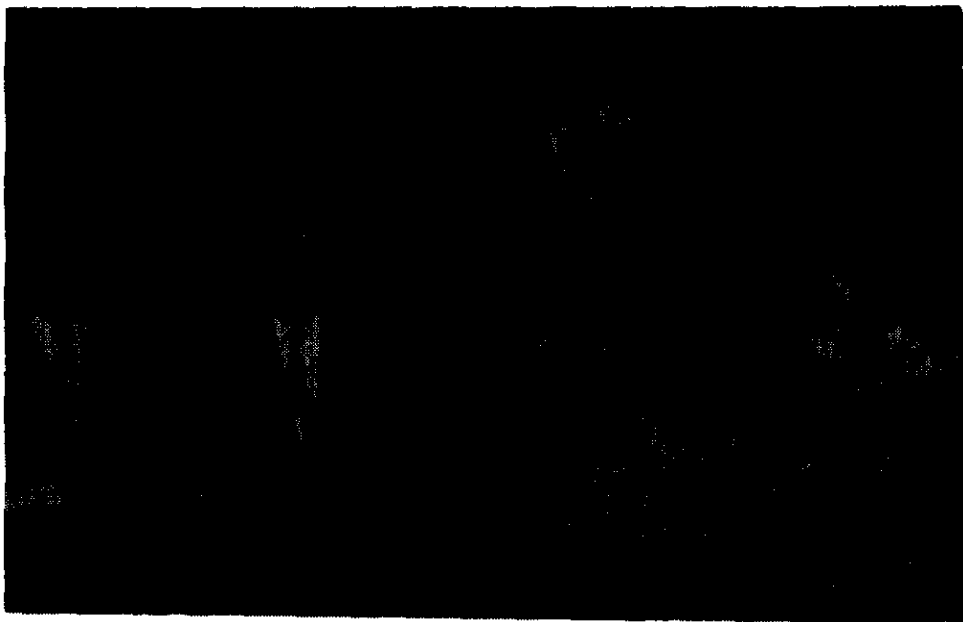
Tanto mais grata, quanto, à vossa presença e palavra, junta-se a circunstância de ser intérprete do Senado, neste ato comemorativo, alguém tão intimamente ligado à Imprensa, à ABI e a mim mesmo, como o meu querido Redator-Chefe, Senhor Senador Danton Johim.

A ABI e o Senado Federal

Senador MAGALHÃES PINTO

Nesta saudação à Associação Brasileira de Imprensa, desejo ressaltar, de início, o alto significado deste ato que reafirma os vínculos entre Poder Legislativo e Imprensa, com os meus agradecimentos aos promotores deste renovado conagração.

Jornalistas e parlamentares foram, desde os primórdios de nossa vida independente, alguns dos homens que mais alto sustentaram os ideais do bem público em nossa terra. Na impossibilidade de citar a



O Presidente do Senado Federal, Senador Magalhães Pinto, quando discursava na ABI

todos, sentinelas da liberdade, como os queria e foi o lendário Cipriano Barata, sintetizo na própria ABI a nossa homenagem. Ela tem sido, desde a fundação, defensora do que deve cumprir e ser a imprensa brasileira. Em toda a nossa história, Parlamento e Imprensa passaram as mesmas vicissitudes e colheram as mesmas glórias: castigados nos ocassos da democracia e respeitados e impulsionadores de ideais nos seus melhores momentos.

É possível haver Imprensa sem Parlamento; nunca, porém, a Imprensa como a entendemos.

A iniciativa que teve a ABI de comemorar o Sesquicentenário do Poder Legislativo em nosso País, testemunhando o importante trabalho cívico que a cobertura das atividades parlamentares registra, por si mesma define a íntima responsabilidade que nos une, jornalistas e congressistas.

Creio que o Legislativo tem feito por merecer a honra desta sessão e deste plenário. Antes mesmo da existência do Parlamento, de forma genuína, os primeiros Deputados eleitos do Brasil já dignificavam o mandato, rompendo com a Corte recolonizadora de Lisboa e proclamando os princípios que haveriam de nortear a própria Independência.

Quer no Império, quer na República, tem sido o Congresso Nacional um espelho de nosso povo e a instituição através da qual grandes homens públicos souberam, em momentos dramáticos de nossa história, encontrar as fórmulas de transação que asseguraram ao País o trabalho pacífico e produtivo. E toda essa obra, às vezes apagada da memória nacional, realizou-a, ombro a ombro com a Imprensa, sua grande companheira e fiscalizadora.

Por isso mesmo, reservamos o lançamento do número 50 da Revista de Informação Legislativa, comemorativa do Sesquicentenário, para esta oportunidade. É da própria Casa dos Jornalistas que lançamos, para o conhecimento do País, os substanciosos estudos sobre a vida parlamentar neste seu cento e cinquenta anos de existência.

A autenticidade deste encontro assinala-se, ainda, pela palavra do eminente Senador Danton Jobim, com a dupla vivência de homem público — a do Jornalista, que presidiu esta Instituição, e a do Congresso, revestido da autoridade do mandato popular.

Os meus agradecimentos são para cada um dos associados da ABI, distinguindo, na pessoa de seu ilustre Presidente — este extraordinário jornalista e homem de pensamento que é o meu amigo Prudente de Moraes, neto —, meu sincero apoio à classe que o convocou, em reconhecimento à sua comprovada competência de defensor da liberdade de dizer e de mestre na maneira de aplicá-la.

Na qualidade de Presidente do Senado Federal, formulo votos pela constante presença da Imprensa livre na vida do País e renovo a minha convicção de que o desejado e necessário aperfeiçoamento das instituições democráticas será conquistado com o seu concurso diário, pois é com ele que se escreve a história do Brasil.

O Legislativo e a Imprensa

Senador DANTON JOBIM

Talvez possamos atribuir minha escolha para falar aqui, neste momento, ao fato de ser eu o único Senador que saiu diretamente da imprensa para o Senado sem anterior militância partidária. Sempre fiz política de fora para dentro, por assim dizer, e somente agora pratico de dentro para fora. Deixei de ser espectador para ser protagonista; abandonei a platéia pelo palco, não sou mais o crítico, mas o ator.

Jornalista político, julgava-me obrigado a manter, tanto quanto possível, eqüidistância entre grupos e tendências — o que sempre me aconselhou José Eduardo de Macedo Soares — guardando fidelidade apenas a um núcleo de princípios. Mas aprendi também, com o mestre inesquecível, como é difícil exercitar simultaneamente a política partidária e o jornalismo. Ele próprio, que jamais deixou de fazer ambas as coisas, queixava-se da servidão partidária e não raro a desafiava com sua pena indomável.



O Senador Danton Jobim, representante do Senado Federal, pronuncia conferência na ABI.

A observação e a experiência me ensinam que o *métier* de jornalista e o de político militante devem marchar paralelos. Nem podem afastar-se um do outro, nem podem estar separados. Para informar-se, o comentarista poderá guardar o melhor relacionamento com o mundo político, mas jamais se deixar empolgar por ele, ou nele radicar afinidades pessoais tão profundas que impeçam a isenção e a objetividade mínimas pressupostas em quem se ocupa na narração de fatos políticos e de interpretá-los. Esse paralelismo das duas funções salta aos olhos. Uma e outra podem aproximar-se, jamais poderão, entretanto, cruzar-se ou justapor-se.

O Parlamento é o fulcro da atividade política, mas, em sua feição moderna, não pode ser concebido sem a imprensa. Se, nos regimes de opinião, é ele a instituição que suscita e debate, na esfera do poder, as grandes questões de interesse público, é ela, no entanto, que constitui o foro que alarga e generaliza esse debate, motivando a ação parlamentar com suas opiniões e sugestões.

Sem o jornal e outros instrumentos de comunicação, que seria o Congresso senão um sino a que faltasse o badalo, agitando-se inutilmente no ar? Câmaras abertas e meios de comunicação aferrolhados compõem o quadro das farsas democráticas, das ditaduras camufladas que não ousam dizer o seu nome.

O Presidente do Conselho Administrativo da ABI, Barbosa Lima Sobrinho, citava outro dia Laboulaye, num de seus artigos do **Jornal do Brasil**: "A liberdade de imprensa é a primeira das liberdades, pois que é ao mesmo tempo direito individual, direito social e a garantia suprema de todas as liberdades públicas e privadas." E, acrescenta o constitucionalista e político francês, "sem ela (a liberdade de imprensa), não haveria segurança para qualquer direito, pois é com ela que todos os demais direitos se consolidam".

Sem dúvida, todos os direitos da pessoa humana são solidários entre si, mas a liberdade de expressão não é apenas um direito; é ao mesmo tempo uma garantia, a garantia dos demais.

Sabidamente, os norte-americanos colocaram à testa de sua Constituição essa regra, até hoje inviolada: não se fará lei contra a liberdade de imprensa. Criaram os fundadores uma garantia contra os que viessem a conspirar contra o governo de opinião, baseado no consenso geral. Sabiam, em síntese, que só pode existir governo de opinião onde a imprensa livre tenha condições de existir e prosperar.

A opinião política se informa, e se forma, através do perpétuo diálogo entre as vozes parlamentares e as dos jornais. São estes que refletem as reações dos vários grupos da sociedade em incessante competição de idéias e de interesses.

Dal o grande respeito que as assembléias políticas devem ter pela atividade dos profissionais que junto a elas são credenciados pela im-

prensa. Na realidade, eles como que participam da atividade parlamentar. De certo modo, elas sempre os acataram. Não será uma prova disso a ficção da "bancada de imprensa"? Não sugere essa denominação a importância em que as Câmaras têm os cronistas do dia-a-dia parlamentar?

"Da Bancada da Imprensa", aliás, vale recordar, foi a rubrica mantida muitos anos a fio por esse fino jornalista-escritor do **Diário Carioca**, constitucionalista seguro e humanista, que hoje preside com bravura e autoridade a Casa do Jornalista: Prudente de Moraes, neto.

* * *

O Senado, Senhoras e Senhores, é uma Casa privilegiada: sempre contou com o que há de melhor em profissionais de imprensa designados para a cobertura de seus trabalhos. Chamam-no a Câmara Alta, como se a outra fosse a baixa, no regime implantado com a República. Há ficções, como essa, e realidades na conceituação que lhe emprestam entendidos e profanos.

Dizem, por exemplo, que somos a Casa dos Estados, enquanto a Casa da Nação é a outra Câmara. Ora, ambas as Casas são do povo, pois se constituem por eleições diretas e em circunscrições eleitorais idênticas, os Estados.

Afirmam que somos uma Câmara típica dos países organizados em federação. Mas há países unitários com duas Câmaras e até se criaram, na República Velha, Senados Estaduais.

Asseguram que o Senado é a Câmara revisora. Mas, como ele concorre com a outra Casa quanto à iniciativa de leis, esse papel revisor pode ser também exercido pela outra Casa.

Agora as realidades.

O Senado é, de seu natural, uma Câmara reflexiva e moderadora. Na verdade, é a Câmara dos mais velhos, descendente em linha reta do Conselho de Anciãos, das comunidades primitivas, ou o **Senatus**, dos Romanos, que lhe legou o nome.

Para se chegar ao Senado, há condições impeditivas para a grande maioria dos líderes políticos. Primeiro, idade mínima; segundo, escassez das vagas, pois a Casa é bem menor que a outra; terceiro, exigência de boa saúde para enfrentar uma campanha política, quase sempre pouco tranqüila na idade propecta, ou cardiológica, como a chamava o nosso saudoso Paulo Magalhães.

Chegou-se a comparar o Senado a um clube e não há dúvida que o é. O pequeno colégio de homens maduros e experientes gera, por virtude própria, uma atmosfera serena, de cordialíssimo convívio entre seus mem-

bros, por maiores que sejam as divergências. Trabalha-se com seriedade em Plenário e nas Comissões, mas há tempo para as efusões de amabilidade e de camaradagem entre uns e outros. O nível cultural desse clube, com as exceções de praxe, é bastante elevado. O de inteligência também, pois só por acaso atinge lugar tão cobiçado um homem sem qualquer talento ou sem a acuidade dos bons políticos. Ressalvado o meu caso, que é *sui generis*, como expliquei. Dispensando maiores explicações, a realidade é essa que acabo de descrever.

No Império, o ideal dos talentos promissores empenhados na vida pública era entrar na Câmara vitalícia, uma vez ultrapassado o cabo dos 40, que era a idade limite. Havia cadeiras senatórias bem mais numerosas que as de hoje. Mas os aspirantes que conseguiam ser apresentados pelos Partidos compravam um bilhete de *sweepstake*: tinham de ganhar duas vezes, na eleição, para garantir o nome na lista tríplice, e na simpatia do Imperador, que nem sempre escolhia o primeiro da lista.

Citarei apenas dois casos.

José de Alencar morreu sem ver a Canaan de seus sonhos, aos 48 anos. Mal chegado aos 40, membro do ministério, candidatou-se em vão contra a vontade de Pedro II, que argumentava estar ele ocupando a Pasta da Justiça e, em condições de superioridade, concorreria com outros de folha de serviços mais antigos.

Já o Visconde de Jequitinhonha teve mais sorte. Não tendo sido escolhido em duas listas tríplices, veio numa terceira. Vingou-se da suposta preterição de modo curioso. É Antônio Viana Filho (o Suetônio) quem nos conta o episódio: "Conversava Acaiaba de Montezuma com o Imperador, quando este lhe perguntou se era fatalista. Sem dúvida, respondeu, tenho motivo para o ser. E explicou: "Olhe, Senhor, a primeira vez que meu nome veio a Vossa Majestade para Senador, ao voltar do sertão da Bahia, onde fui pleitear a eleição, num sítio próximo à capital, o cavalo em que montava tropicou e eu caí. Vossa Majestade não me escolheu. Pela segunda vez deu-se o mesmo fato e Vossa Majestade ainda desta vez não escolheu meu nome. Pela terceira vez deram-se as mesmas ocorrências e Vossa Majestade me escolheu. Mas onde está a fatalidade? — perguntou-lhe o Imperador. É que Vossa Majestade havia de me escolher, quer quisesse, quer não."

"Era um remoque que o Visconde atirava ao Imperador, pois ele sabia que devia sua escolha para Senador ao Marquês do Paraná... que com muito esforço pôde conseguir essa nomeação."

Em sua famosa crônica "O Velho Senado", revivida pelos que falaram sobre os cento e cinquenta anos de existência ativa da instituição, Machado de Assis dá um quadro vivaz, com toques humanos e pitorescos, do que ela era no Segundo Reinado, quando sua imagem e seu papel já

se haviam sedimentado. E, em certa passagem, recorda o grande romanista sua vida de cronista parlamentar no Palácio do Conde dos Arcos.

Nesse tempo o jornalismo era feito por literatos, como ainda o era, aliás, à época do meu ingresso na profissão, lá se vai meio século. Jornal que se prezava, nos novecentos, era "literário e noticioso". E o escasso público que o lia reclamava dele que fosse "bem escrito", elogio que ouvi muitas vezes a respeito de certas folhas, como **O País**.

A imprensa ainda era predominantemente política e doutrinária. E livre, magnificamente livre, colunas abertas aos recém-chegados da Província com alguma bagagem literária e boas humanidades. Os melhores periódicos da Corte atraíam, naturalmente, os melhores nomes das letras.

Assim não é de estranhar que, em 1860, Quintino convidasse Machado para cobrir os debates do Senado pelo **Diário do Rio de Janeiro**, que Saldanha Marinho ia fazer ressuscitar com o competente concurso de César Muzzio.

Os "três grandes" da época, todos sabem, eram o **Jornal do Comércio**, o **Diário do Rio de Janeiro** e o **Correio Mercantil**. Bernardo Guimarães, o autor de **A Escrava Isaura**, representava o primeiro, Machado escrevia para o segundo. E o épico Pedro Luiz, autor de **A Sombra de Tiradentes** e da **Ode à Polônia**, planfletário de acentos hugoanos, fazia a reportagem para o terceiro.

"Posto que Bernardo Guimarães fosse mais velho que nós, diz o autor de **Braz Cubas**, partimos Irmamente o pão da intimidade. Descíamos juntos aquela praça da Aclamação... às vezes íamos jantar a um restaurante da Rua dos Latoeiros, nome este que se lhe deu por indicação justamente do **Diário do Rio**... Pedro Luiz não tinha apenas a paixão que pôs nos versos à Polônia... mas ainda a graça, o sarcasmo, a observação fina e aquele largo riso em que os grandes olhos se faziam maiores. Bernardo Guimarães não falava nem ria tanto, incumbia-se de pontuar o diálogo com um bom dito, um reparo, uma anedota. O Senado não se prestava mais do que o resto do mundo à conversação dos três amigos".

D. Pedro I, na Fala da instalação da Assembléia-Geral, em 1826, disse que o Senador deveria representar a um só tempo sua província e o Brasil. Num sistema unitário de governo essa definição soava como justificativa da eleição, e escolha pelo Soberano, de candidatos que mal conheciam e nunca tinham visto as províncias que lhes cabia representar.

A descentralização política, com a proclamação da República Federativa, deu nova estrutura e nova significação ao Senado, que passou a ser paritário. Com isso os Estados menores contrabalançam o poder dos grandes e protegem-se melhor das pretensões hegemônicas no plano regional. Por outro lado, o Poder Executivo, atacado de gigantismo, e o poderio do seu chefe no presidencialismo, têm na paridade um corretivo,

pelo menos teoricamente, porque em regime de exceção o desequilíbrio é fatal e permanente, primando a força sobre o direito e a vontade dos que exercem o governo sobre as garantias da liberdade.

Mas a história republicana nos oferece numerosos exemplos em que o Senado paritário limitou o Poder do Executivo, que contava quase sempre com maiorias disciplinadas na outra Câmara.

* * *

A esta altura de meu discurso, Sr. Presidente Magalhães Pinto, sinto que chegou a hora de concluir. Tenho a ilusão, por força do hábito, de que já fui advertido por V. Ex^a por haver excedido de 10 minutos a hora regimental.

Não quero terminar, entretanto, sem dizer, Senhoras e Senhores, que o papel da imprensa escrita ganha relevo especial quando se restringe a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, como acontece agora. Imensa é a responsabilidade dos jornais, agora mais que nunca, na divulgação e apreciação da ação das duas Câmaras políticas. É preciso fazer ecoar, amplificar, a voz das lideranças partidárias, ora afastadas do vídeo e do microfone.

Não há o que temer da Oposição, desde que ela se mantenha na rota da legalidade e longe da subversão, o que tem sido, aliás, sua linha de conduta. Imprensa livre e Oposição garantida são imprescindíveis à autenticidade, ao vigor e à eficácia da representação nacional.

Governo sem Oposição corrompe-se; sem liberdade de imprensa, apodrece. Arruína-se de baixo para cima, do quarto escalão para o terceiro, do terceiro para o segundo. É como a praga que se insinua pela raiz, em certas árvores. Começa por baixo e sobe com a seiva aos ramos, contaminando a floração, e comunica-se logo aos frutos. Ao fim e ao cabo, a árvore seca; a seiva não nutre mais e em vão o sol aquece, para sazonar, os pomos. A morte por caquexia é o fim desse ciclo fatal, até que o pau velho seja decepado pelo lenhador.

Nossos votos são para que a Associação Brasileira de Imprensa, a gloriosa ABI — que Herbert Moses soube engrandecer e robustecer, sem afastá-la da trilha marcada pelos seus presidentes pioneiros, Gustavo Lacerda e Dunschee de Abranches —, encontre, nestes tempos difíceis, sem covardia e sem temeridade, sem radicalismo e sem temor, eqüidistante dos Partidos, mas medularmente democrática, o caminho certo para que se resguarde a instituição da imprensa livre, sem a qual as Casas do Parlamento se estiolam, não podendo exercer plenamente suas funções.

Para que a ABI não traia sua missão nesta hora, terá de ser uma casa sábia, como deve ser o Senado: fiel à democracia, mas infensa a todas as formas de extremismo; leal, acima de tudo, à imprensa, à liberdade e ao Brasil.

O Sesquicentenário do Senado na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Apresentação

De 1º a 11 de outubro, realizou-se na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (antiga Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil), um curso sobre o Sesquicentenário do Senado, findo o qual foram conferidos certificados de frequência aos quatrocentos alunos inscritos.

O curso, presidido pelo Professor Arthur Machado Paupério, Diretor da Faculdade, foi solenemente inaugurado, no dia 1º de outubro, com a participação do Senador José de Magalhães Pinto, Presidente do Senado Federal, ocasião em que Sua Excelência inaugurou a Exposição do Sesquicentenário e descerrou a placa comemorativa com os seguintes dizeres:

CELEBRAÇÃO DO SESQUICENTENÁRIO DA INSTALAÇÃO DOS TRABALHOS DO SENADO, NESTE PRÉDIO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, ANTIGO PALACIO DO CONDE DOS ARCOS.

HOMENAGEM DO PRESIDENTE, SENADOR JOSÉ DE MAGALHÃES PINTO.

Rio de Janeiro, 1976



Foto cedida pela "Manchete"

O Presidente do Senado Federal, Senador Magalhães Pinto, ladeado pelos Professores Haroldo Valladão e Arthur Machado Paupério, quando era executado o Hino Nacional Brasileiro pela Banda da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

O ciclo de conferências pronunciadas nessa oportunidade obedeceu ao seguinte programa:

MÊS DE OUTUBRO DE 1976

Dia 1º, às 20:00 horas

Sessão inaugural

Orador Oficial: Prof. Caio Mario Meira de Vasconcelos

Vice-Diretor da Faculdade

Conferencista: Prof. Haroldo Teixeira Valladão

“O Senado e a Lei de Criação dos Cursos Jurídico-Sociais”

Dia 4, às 20:00 horas

Conferencista: Prof. Francisco Agenor Ribeiro da Silva

“O Senado e a Estruturação Política do Império”

Dia 5, às 20:00 horas

Conferencista: Prof. Afonso Arinos de Melo Franco

“O Senado e a Abolição”

Dia 6, às 20:00 horas

Conferencista: Prof. Pedro Calmon

“O Salão do Senado”

Dia 7, às 20:00 horas

Conferencista: Prof. Paulino Ignácio Jacques

“O Senado do Império e o pragmatismo parlamentar brasileiro”

Dia 8, às 20:00 horas

Conferencista: Senador Leite Chaves, ex-aluno da Faculdade. Representante do MDB

“O Senado da Praça dos Três Poderes”

Dia 11, às 20:00 horas

Conferencista: Senador Accioly Filho, Representante da ARENA

“Por que o Senado?”

Representante do Corpo Discente: Edmundo Alberto Branco de Oliveira, aluno do Curso de Pós-Graduação da Área de Direito Penal.

Saudação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro ao Senado Federal

PROFESSOR CAIO MÁRIO MEIRA DE VASCONCELOS

Recebendo delegação da douta Congregação desta Faculdade para seu órgão nas homenagens de admiração e de apreço ao Senado da República, na efeméride do seu sesquicentenário, aqui representado pelo seu eminente Presidente, o Senador José de Magalhães Pinto, lamento, sinceramente, terem sido esquecidos para tão importante incumbência os talentos que no seu seio fulguram como sóis, para a mim conferir-se tão elevada honra.

Não poderia passar sem as homenagens desta tradicional Faculdade de Direito, o sesquicentenário da instituição do Senado no Brasil, porque sob dois aspectos, especialmente, se estabelecem as afinidades entre a Faculdade Nacional de Direito e o Senado brasileiro.

Sob o primeiro aspecto, podemos dizer que neste local em que nos encontramos, entre estas mesmas paredes e sob este mesmo teto, ecoam ainda hoje as vozes gloriosas de **homens representativos** que cumpriram mandatos eletivos, no Império e na República, a que se vieram unir as vozes não menos gloriosas dos grandes mestres de Direito que pontificaram nesta Casa de ensino jurídico, mestres de Direito e mestres de civismo. Porque, senhores, os mestres de Direito na tradicional Faculdade de Direito do Recife, na tradicional Faculdade de Direito de São Paulo, como nesta também tradicional Faculdade Nacional de Direito, nunca souberam ser fria e tecnicamente mestres de ciência jurídica, ensinando também civismo, pregando também civismo, um civismo que em muitos deles é também humanismo, juntando ao ânimo renovador a perspectiva histórica, como observou, na Câmara dos Deputados Federais, a palavra eloqüente e autorizada de Gilberto Freire, evocando a figura

de um parlamentar pernambucano, em cuja ocasião se comemorava o centenário do seu nascimento.

Sob o segundo aspecto, porque é inegável que há uma comunhão entre juristas e políticos, na defesa das ordenações jurídicas em que se fundam, no Brasil, as estruturas do Direito Público e do Direito de cada um, segundo palavras de V. Ex^a, Sr. Senador Magalhães Pinto, no Instituto dos Advogados Brasileiros. Podemos, ainda, dizer, invocando o pensamento de V. Ex^a, que — “nunca será demais acentuar que o pensamento jurídico brasileiro, o sentimento de apego às liberdades públicas, a estrutura democrática de nossas instituições —, que têm sobrevivido através das crises e vicissitudes da nossa experiência política — são fruto, sobretudo, da elaboração intelectual dos bacharéis em Direito”.

Explica-se, assim, esta solenidade, majestosa não tanto pelas pompas, mas, pelo que exprime no fortalecimento da organização política e jurídica de nosso País, meta indiscutível de toda a Nação, perseguida ao longo de sua existência.

O Senado da República não deslustrou, antes continuou a brilhante tradição parlamentar do Império. Na fase imperial, seu modelo teria sido a Câmara dos Lordes; com o advento da República, tentou-se reproduzir, na Constituição de 1891, o Senado dos Estados Unidos da América, corpo legislativo mais augusto do que o Senado romano, como afirmou Castellar. Todavia, a Constituição republicana não se inspirava na realidade brasileira, pois a Constituinte tomou como modelo a Constituição norte-americana, especialmente, assimilando algumas idéias da Constituição suíça. O projeto fora retocado por Rui Barbosa, mediante incumbência de seus companheiros de governo.

A preocupação altamente patriótica dos representantes da Nação com o ingresso quanto antes do País no regime legal, restringiu as atividades da Constituinte à discussão apenas dos pontos principais do projeto — a organização federativa, a discriminação de rendas, a unidade do Direito, a dualidade da magistratura, o sistema da eleição presidencial, a liberdade religiosa, a organização dos Estados, e outros de menor importância. Obra monumental, realizada em 3 (três) meses e dias!

De qualquer forma, o diploma constitucional de 1891 cumpriu, ora bem, ora mal, não funcionando algumas vezes, a missão de — “consignar no pacto fundamental, com que dotou o País, todos os princípios cardeais da República Federativa”.

Todavia, como advertiu o austero Presidente da Assembléa, Prudente de Moraes, não estava tudo feito. Era preciso que todos os poderes estabelecidos pela Constituição, que o Congresso promulgara, se colocassem na altura dos seus deveres, procurassem cumpri-los, fiel e religiosamente, a fim de que as idéias cardeais, ali consignadas, fossem praticamente realizadas, como era necessário para a felicidade da Nação.

Na história republicana, o Senado refletiu sempre, como acontecera no Império, a grande variedade de tipos que formam a Nação: paulistas, mineiros, baianos, pernambucanos, rio-grandenses, os quais, no entanto, guardavam sempre os caracteres básicos do homem brasileiro.

Por imposição do dever, cumpre-me evocar dentre as mais eloquentes vozes do Brasil que ecoam ainda hoje no plenário do Senado, portanto, neste plenário, algumas das que mais se salientaram.

Juristas de renome internacional, como Epitácio Pessoa e Coelho Lisboa, da Paraíba; políticos, como Rosa e Silva, e generais, como Dantas Barreto, de Pernambuco; financistas, como Leopoldo de Bulhões, de Goiás; espíritos finos, como Lauro Müller, de Santa Catarina, a quem a imprensa chamava irreverentemente de “raposa de espada à cinta” e “general de espada virgem”.

Espíritos brilhantes e íntegros como Artur Rios, da Bahia, cujo talento cintilava ao lado da grande estrela que se chamava Rui Barbosa, ponto de referência mais alto no firmamento jurídico nacional, cuja voz paralisava ou fazia estremecer o Senado, quando clamava contra violências ou injustiças em discursos imortais.

Políticos hábeis como Pinheiro Machado, que presidiu o Senado muitas vezes, e que como seu Presidente tombou assassinado no ano de 1915, na tragédia da tarde de 8 de setembro, depois de ter marcado com a sua presença alguns dos mais importantes momentos da vida política da primeira República.

O valente parlamentar gaúcho surpreendia o Senado quando ousava enfrentar Rui Barbosa em célebres duelos de oratória; Vitorino Monteiro, também, do Rio Grande do Sul.

Republicanos históricos, como Prudente de Moraes, ou seu irmão mais velho, o bravo e lúcido Senador Moraes Barros, Campos Salles e Francisco Glicério, estadistas como o Conselheiro Rodrigues Alves, de São Paulo, e Pires Ferreira, do Piauí; figuras legendárias de chefes militares e de oradores, como Generoso Ponce, que se tornaram credores da gratidão dos patriotas pela extraordinária ação desenvolvida para

a manutenção da unidade e da integridade da Pátria; jornalistas, como Antônio Azeredo, de Mato Grosso, o brasileiro que por maior período de tempo presidiu o Senado, quer no Império, quer na República — de 1915 quando morreu Pinheiro Machado, a 1930, quando triunfou a revolução; diplomatas, como Justo Chermont, do norte; oradores famosos, como Irineu Machado; administradores, como Barata Ribeiro, Prefeito do Rio de Janeiro, ambos do Distrito Federal; varões íntegros e inteligentes, como Porciúncula; oradores, como Lopes Trovão, do Estado do Rio de Janeiro, Urbano Santos, do Maranhão; Joaquim Catunda, do Ceará, que confessava conhecer mais a política da França do que a de certos Estados brasileiros; Leandro Maciel, de Sergipe; professores notáveis desta Faculdade, Ferreira de Souza, Atilio Vivacqua, Marcílio de Lacerda, Afonso Arinos, e muitos outros que poderiam ser lembrados, aos quais estendemos as homenagens desta noite, pela contribuição que prestaram à formação de um grande País.

Do Império, evocamos Araújo Lima, Marquês de Olinda, Honório Hermeto Carneiro Leão, Marquês do Paraná, que fez a Conciliação, complementando politicamente o que Caxias fizera com as armas; o Duque de Caxias, Luiz Alves de Lima e Silva, o “Pacificador”, cuja espada esteve sempre ao serviço do Direito, da Justiça e da Liberdade; Zacarias de Góes e Vasconcellos, estadista; o grande Bernardo Pereira de Vasconcellos, e muitos outros que ilustram as páginas da História, pelos inestimáveis e patrióticos serviços prestados, cujas memórias reverenciamos esta noite, neste local sagrado, onde a Princesa Izabel prestou juramento, a princesa que assinou a Lei Áurea, banindo a escravidão, consumando-se, assim, a maior obra da nossa história, sem sangue e sem dinheiro.

Escuso-me de citar senadores de hoje, porque o País conhece a todos e ao futuro caberá a consagração dos que o merecerem.

Está em voga o que se denomina crise do Poder Legislativo.

As Constituições atribuem ao Poder Legislativo a tarefa específica de elaborar as leis. Na atualidade, entretanto, aponta-se a ineficiência do Legislativo ante o desafio da realidade da vida contemporânea que evolui numa velocidade surpreendente, através da sucessão de fatos que exigem uma disciplina pronta e eficaz por parte do legislador. É um fenômeno universal, por isso não se pode falar em desprestígio do Parlamento de tal ou qual País. Identificar-se-iam as causas do que CHRISTIAN PERROUS anunciou como o “crepúsculo dos parlamentos”, na inadequação do Poder Legislativo à realidade econômico-social dos nossos dias.

O Legislativo não acompanhou o progresso do Estado intervencionista, que sucedeu ao Estado liberal do século passado, cujos modelos e métodos de legislar se revelam superados, atualmente. O Poder Executivo, ao contrário, mais consciente desta realidade, é o maior fator da existência do Estado intervencionista, intervencionismo que decorre das guerras e das crises sociais e políticas, das crises econômicas, da revolução e do progresso industriais, da sociedade de massas, da evidente necessidade de planejamento econômico e da adoção de política visando ao bem-estar social.

Podemos recordar que a necessidade de renovação do Legislativo foi proclamada pelo Professor GREGOIRE CASSIMATIS, da Grécia, em Otawa, no ano de 1965, na LIV Conferência da União Interparlamentar.

ANDRÉ BLONAY, Secretário da mesma União Interparlamentar, por sua vez, examinando o problema, chegou às seguintes conclusões, que apresentou à "Académie des Sciences Morales et Politiques" de Paris: Os parlamentos se encontram perplexos ante a complexidade e tecnicidade dos problemas do Governo, que são melhor atendidos pelo Poder Executivo, aparelhado com boa assessoria e com a vantagem de um conhecimento direto das questões com que lida na administração da coisa pública.

No Brasil, as medidas adotadas para o aceleração do trabalho legislativo, como a aprovação automática dos projetos de lei enviados ao Congresso pelo Presidente da República, vencido o prazo de cento e vinte dias para a sua apreciação, acolhida pelo AI-1, de 9 de abril de 1964, que destacamos de outras, propostas pela Comissão designada pelo Presidente do Senado em 1965 — Comissão constituída pelos Senadores Afonso Arinos, Wilson Gonçalves, Edmundo Levi, Josaphat Marinho e pelos Deputados Laerte Vieira, Oliveira Brito, Hamilton Prado e Raimundo de Brito — assimiladas em parte pelo AI-2, de 27 de outubro de 1965, constituem muitas das inovações da Constituição vigente, na parte relativa ao Poder Legislativo.

Cumprir dizer, a bem da verdade, que importantes estudos antecederam à reforma, pois desde a Convenção do antigo Partido Social Democrático, em 1951, o Sr. Nereu Ramos bateu-se pela delegação de poderes, vedada expressamente pela Constituição de 1946. Mais adiante, no ano de 1956, o mesmo parlamentar, então Ministro da Justiça, constituiu Comissão que elaborou uma série de Emendas à Constituição, integrada pelos juristas Santiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, Hermes Lima, Gonçalves de Oliveira e Brochado da Rocha.

Dentre as emendas sugeridas por essa Comissão, encontrava-se a sugestão da aprovação automática dos projetos de lei, de iniciativa do Presidente da República, após o decurso do prazo de cento e vinte dias, para a sua apreciação pelo Congresso.

As soluções preconizadas no mundo inteiro para esse problema se afirmam na permissão para editar decretos-leis dada ao Poder Executivo, nas leis delegadas, baixadas pelo Poder Executivo mediante prévia autorização do Poder Legislativo, além da aprovação automática dos projetos de iniciativa do Executivo, vencido o prazo estabelecido, sem a sua apreciação pelo Congresso, e o incremento da iniciativa de leis por parte do próprio Poder Executivo.

A Constituição vigente adotou com parcimônia as três soluções.

Podemos dizer, assim, que não há desprestígio do Poder Legislativo, havendo antes um fenômeno de deslocamento da tarefa de legislar, como observou HAROLD LASKI ao mostrar que na Inglaterra a tarefa de legislar passou da Câmara dos Comuns, para o Gabinete. O mesmo ocorre na França, cuja Constituição criou o que se chama de "filtros protetores" para a triagem de projetos de lei que não sejam da iniciativa do Poder Executivo.

Na Alemanha Ocidental, na Itália, o mesmo se observa.

O que resta ao Poder Legislativo, esse poder autêntico?

Resta, além da função de fiscalizador dos projetos de lei enviados pelo Executivo com esfera de legislação reservada, como em matéria de finanças e do comércio internacional, de moeda e de crédito, ditada pelo sigilo e pela urgência, com que muitas vezes são exigidas, para evitar conseqüências desastrosas na economia do País; resta a grande função fiscalizadora que se pretende realçar no Legislativo, "tal a sua importância, dando-se ao Parlamento, a par de sua função histórica de foro de debates, de praça pública nacional onde ecoam todos os problemas nacionais, a tarefa de Poder Fiscal por excelência dos demais Poderes, negócios e interesses da Nação". Doutrina preconizada por Winston Churchill, o homem que num trágico momento da vida deste século encarnou a liberdade.

Receba, pois, eminente Senador Magalhães Pinto, as homenagens de admiração e de apreço que os professores e alunos da Faculdade Nacional de Direito prestam, por ocasião de tão dignificante efeméride, ao Senado da República, com os votos de que continue a servir, com bravura e dignidade, ao ideal de uma democracia não só política, como social, aspiração comum de toda a Nação brasileira.

O Parlamento brasileiro e os cursos jurídicos

Senador Magalhães Pinto

Esta homenagem, que um dos mais importantes centros da cultura jurídica do País presta ao Senado, pelo sesquicentenário de sua instalação, deve ser recebida por seu Presidente — e eu assim o faço —, como um preito à identidade que une essas duas instituições.

Não é só a circunstância de aqui terem funcionado os Senados do Império e da República, durante quase um século, que me permite esta afirmação. Eu a retirei do testemunho de nossos **Anais**, onde ressalta a constante preocupação dos mandatários políticos com assento no Congresso pelo ensino do Direito.

O afã de se criar universidades no Brasil se manifestou desde logo na Assembléia Constituinte de 1823. E o projeto de instituições dos cursos jurídicos tramitou, na Câmara e no Senado do Império, já na primeira legislatura de 1826. Há 150 anos, discutia o Senado a proposta de que decorre, ainda que de forma indireta, a Lei de 11 de agosto de 1827. Como esta e outras particularidades nós certamente ouviremos do Conferencista de hoje, o Emérito Professor Haroldo Valladão, dispenso-me de comentá-las.

Não posso deixar de fazer uma referência, porém, à circunstância de que a destinação deste prédio, para que aqui se instalasse a antiga Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, teve a virtude de restabelecer

Fala do Senador Magalhães Pinto, Presidente do Senado Federal, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1º-10-76.

a ambiência histórica do velho solar do Conde dos Arcos. Neste recinto, onde durante 98 anos se discutiu a lei, voltou-se a cultivar o Direito. As responsabilidades que temos em comum, parlamentares, advogados e professores do ramo das ciências jurídicas, constituem sem dúvida um dos mais sérios desafios do mundo contemporâneo.

A sociedade e o próprio processo de desenvolvimento moderno exigem o contínuo "aggiornamento" dos fundamentos do Direito e, por consequência, a interferência crescente do disciplinamento legislativo em campos novos como o da defesa do consumidor, a preservação do meio-ambiente e o resguardo da privacidade do cidadão, para citar apenas alguns dos temas para os quais se reclama a tutela da lei.

Entretanto, critica-se, e com fundadas razões, a impossibilidade material — mesmo para os especialistas — de nos mantermos em dia com a substancial produção de novos ordenamentos que atingem, em nosso País, a média de 10 atos, por dia útil. A experiência que o Senado vem fazendo no campo da informática jurídica, com o reclamado objetivo de sistematizar e tornar consistente o direito positivo brasileiro, através do emprego dos modernos recursos da computação eletrônica, tem se mostrado útil, sem dúvida. Mas ainda estamos, como a maioria dos países no mesmo estágio de desenvolvimento, longe de atingir um mínimo de funcionalidade que nos permita adotar medidas objetivas no esforço que deve ser comum, de simplificarmos a legislação.

Nós possuímos um Código Tributário, mas apenas a legislação da receita federal atinge mais de 400 normas, se as computarmos até o nível hierárquico de decreto.

Este desafio não será vencido pelo esforço solitário do Poder Legislativo. É indispensável que a ele se juntem as Universidades, os especialistas da ciência jurídica, os Tribunais e os órgãos do Poder Executivo, interessados, como nós, no problema da simplificação de nosso Direito positivo. Sem o que, o velho preceito de que "a ninguém é lícito ignorar a lei", será, cada vez mais, um brocardo utópico digno apenas de figurar no pórtico dos museus que se dispuserem a recolher, como uma curiosidade, a demonstração eloqüente de nossa "fecundidade legiferante", a que há pouco aludiu o eminente Ministro Leitão de Abreu.

Esta é, em meu entender, a mais urgente missão, não apenas do Legislativo brasileiro, que vive atormentado, entre acudir os reclamos da sociedade, e restabelecer aparentes prerrogativas que nada mais são que pesados encargos, mas sobretudo dos que acreditam como eu, que entre a realidade e a lei há um meio termo que exige, não só esforço criativo, mas sobretudo dedicação, empenho e conjugação de esforços.

Se puderdes de alguma forma contribuir para isto, estarão as universidades, os seus centros de estudos jurídicos, professores e acadêmicos, contribuindo para resgatar uma dívida para com o Parlamento brasileiro, que via na criação dos cursos jurídicos, o meio adequado para prover o País da consciência jurídica que constitui, sem dúvida o seu mais rico e duradouro patrimônio espiritual!

O Senado e a lei de criação dos Cursos Jurídico - Sociais ()

PROFESSOR HAROLDO VALLADÃO

Professor da Universidade Federal
do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

- I — Abertura.
- II — **Comemoração do Sesquicentenário do Senado do Brasil, 1826/1976, na casa sesquicentenária, no antigo Palácio do Conde dos Arcos, na Praça da República, Rio de Janeiro, onde ele discutiu e votou a gloriosa Lei (já no seu sesquicentenário) de 11 de agosto de 1827, de "Criação dos Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais", e casa que é a sede atual desta instituição, de 1892, primeira Faculdade de Direito da primeira Universidade brasileira, Universidade do Rio de Janeiro, de 1920, por isto denominada, com justiça, por vários anos, Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.**
- III — A Lei Primeira e Máxima do Brasil, de 11 de agosto de 1827, **Alma Mater da emancipação cultural, independência jurídica, unidade social e política, do Brasil.**
- IV — Histórico singular e grandioso da Lei, produto de um Brasil autodidata — Silva Lisboa e Bernardo de Vasconcellos.
- V — O Projeto de Lei na Assembléia Constituinte de 1823: **seminário notabilíssimo de cultura (Alfredo Valladão) — sua continuação na Câmara dos Deputados, na primeira legislatura nacional, 1826.**
- VI — O Projeto no Senado, 1826/1827 — A notável discussão — Aprovação e Sanção Imperial.
- VII — Exame sucinto da Lei — Sua data: **agosto, mês da ciência jurídica no Brasil; título; ênfase no social; currículo; avançadíssimo; ensino: direito comparado.**
- VIII — Os dois grandes centros de polarização da cultura brasileira, os vasos comunicantes e a unidade nacional.
- IX — Efervescência intelectual do Recife e de São Paulo — A grandiosa vida espiritual dos Cursos Jurídico-Sociais, com a formação, em todos os setores, dos líderes da nacionalidade.
- X — **Castro Alves, o Patrono dos estudantes de Direito do Brasil, o Pregador Pioneiro de todas as reformas democráticas.**
- XI — Os Cursos do Recife e de São Paulo: a Abolição e a República — Sua gloriosa missão em prol da cultura, da democracia, da liberdade e, acima, da JUSTIÇA.

Exmo. Sr. Professor Arthur Machado Paupério, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal, Senador Magalhães Pinto; Sr.

(*) Conferência do Prof. Haroldo Valladão, no dia 1.º-10-76, na Faculdade de Direito da UFRJ (antiga Nacional de Direito da Universidade do Brasil), no Salão Nobre de sua sede, Praça da República, esquina de Moncorvo Filho, antigo Palácio do Conde dos Arcos (onde funcionou o Senado, 1826 a 1924), em Sessão inaugural do Ciclo de Conferências sobre o Sesquicentenário da instalação dos trabalhos do Senado.

Ministro Luiz Gallotti, insigne brasileiro, antigo Presidente exemplar do Supremo Tribunal Federal; Sr. Vice-Diretor da Faculdade, Professor Caio Mário Meira de Vasconcelos; Sr. Almirante Ervásio de Matos Dias, Presidente do Tribunal Marítimo; Srs. Professores; demais pessoas gradas; queridos alunos desta minha Faculdade, pela qual me formei em 1921, lecionei e espero sempre lecionar, no bacharelado, no doutorado, no mestrado, desde 1930, e à qual chamamos por cerca de trinta anos, e devemos repeti-lo, inesquecivelmente, Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.

I. Ocupar a tribuna nesta grandiosa festa cívica e cultural não é para mim, segundo expressão em voga, um privilégio, palavra que sempre repugnou à minha consciência democrática e de partidário da justiça social. Representa, em verdade, motivo de orgulho e de alegria, pois se trata de comemorar o Sesquicentenário de instituição política, básica da nacionalidade, do Senado, que enfatizo, do Senado do Brasil, pois ele superou e supera, na sua vivência gloriosa, os regimes; nasce e permanece, e perdurará além do Império, da República, da primeira, da segunda ou da que sobrevenha, para honra da Pátria e felicidade de seus filhos.

II. E homenagem o nosso Senado — permitam-me o tratamento carinhoso — por vários títulos.

Primeiro, como brasileiro que cultua os valores da Pátria, e sou brasileiro nato há três séculos: *jus sanguinis*, filho, neto, bisneto e até tetraneto de mineiros; *jus soli*, nascido em São Paulo; e *jus domicillii*, carioca há setenta anos. Rendo, ainda, meu culto consciente ao Senado, por ter acompanhado sempre sua atividade legislativa, como jurista, há cinqüenta e cinco anos, pois sou da primeira turma universitária pátria, bacharel, por esta Casa, de 17 de dezembro de 1921, da recém-inaugurada Universidade do Rio de Janeiro; como professor de Direito aqui desde 1930 e como historiador há muitos anos.

Não poderá jamais um brasileiro, jurista, professor e historiador deixar de prestar cálida homenagem ao sempre democrático Senado do Brasil, e agora presidido por esta notável figura de estadista, democrata autêntico, de passado e de presente e, certamente, de futuro, que é o Senador por Minas Gerais, José de Magalhães Pinto, que aqui nos honra com sua presença.

No Senado pontificaram, falando só dos desaparecidos, muitos dos maiores nomes da nacionalidade e, para referir, especialmente, os juristas, alguns injustamente esquecidos, citaremos, por exemplo, no Império, Silva Lisboa, Bernardo de Vasconcellos, Euzébio de Queiroz, Montezuma, Nabuco de Araújo, Lafayette Pereira, Pimenta Bueno e, na República, Amaro Cavalcanti, Rui Barbosa, Epitácio Pessoa, Saldanha Marinho, Américo Lobo, José Hygino Duarte Pereira, Felício dos Santos, Coelho Rodrigues, Campos Salles, Ubaldino do Amaral.

E a nossa homenagem se sublima, pois é feita em lugar excelso para o Senado e para nós. Realiza-se nesta Casa, antigo Palácio do Conde dos

Arcos, onde os senadores se instalaram em 1826 e se reuniram por quase cem anos, até 1924, e nesta Casa onde a nossa Faculdade, fundada em 1891, está sediada desde 1940, tendo sido a primeira unidade jurídica da primeira Universidade brasileira, da Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, e, por isto, naturalmente, fomos chamados por vários anos Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil.

III. Tratarei, nesta conferência, da Lei brasileira, Primeira e Máxima, de 11 de agosto de 1827, que “Crea dous Cursos de Sciencias Juridicas e Sociais, um na cidade de São Paulo e outro na de Olinda”, destacando a participação do Senado na sua discussão e aprovação.

Veja-se o seu lugar na Coleção das Leis do Brasil, em coletânea oficial de nossa legislação, vinda de 1808, que muitos estudantes, advogados e até professores desconhecem...

Ela apresenta os atos iniciais do nosso primeiro Poder Legislativo, no volume de 1826, contendo seis leis sobre simples matéria administrativa, e, no de 1827, abrindo-se logo, com aquela, referida, de 11 de agosto de 1827.

Surge com a nacionalidade, é a nossa **Alma Mater**, é a nossa Arca Sagrada, no tempo, no espaço, na quantidade.

Representa a base da nossa emancipação cultural, da nossa independência jurídica, o fundamento indestrutível da unidade política e social brasileira.

Se o 7 de setembro constitui a data máxima de nossa independência política, o 11 de agosto representa a data suprema de nossa independência intelectual, obra exclusiva e grandiosa do Poder Legislativo brasileiro.

Foi a partida impetuosa para o desenvolvimento da cultura brasileira.

IV. Singular na história parlamentar de qualquer país o que ocorreu, no Brasil, com a Lei criadora dos Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, com a célebre Lei de 11 de agosto de 1827.

Foi o assunto dominante na Constituinte de 1823 e o principal do nosso primeiro Congresso, da Assembléia-Geral inaugurada em 1826, e nas suas duas Câmaras, na Câmara dos Deputados e na Câmara dos Senadores ou Senado.

Alfredo Valladão demonstrou-o em estudo pormenorizado, e clássico, no assunto, transcrevendo, resumindo e comentando os brilhantes debates e as notáveis intervenções de constituintes, deputados e senadores, na Conferência que proferiu no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro sobre “A Creação dos Cursos Juridicos no Brasil”, quando do respectivo centenário, em 11 de agosto de 1927, publicada em folheto, Rio, 1927, na Rev. IHGB, vol. 101, e integrada na obra histórica fundamental, do mesmo **Alfredo Valladão**, “Da Aclamação à Maioridade”, 3ª ed., 1973.

A preocupação magna dos organizadores do novo Império era a instrução e, em particular, a instrução superior.

Certo, segundo demonstrou **Alfredo Valladão**, que os Cursos vieram “não para crear uma cultura, mas para servir a uma cultura, desenvolvendo-a”, **cultura do Brasil autodidata**, que, apesar da proibição pela Metrópole, até com sanções penais da entrada de livros e até da existência de tipografias, se altearia esplendidamente nos fins do século XVIII e primeiros decênios do século XIX, no dizer de **Robert Southey**, e suplantaria a da mesma metrópole, qual proclamaram **Latino Coelho** e **Oliveira Martins**.

Leiam-se estas palavras de **Alfredo Valladão**:

“**Uma figura symbolica** — Por fim, figura symbolica da nossa cultura naquella época, do que ella valia, e de como vencia a muralha levantada pela Metropole, esse notavel vulto da Inconfidencia, que foi **Luiz Vieira**, conego da Sé de Marianna.”

“Alli mesmo, sem atravessar o Oceano, por si, adquiria vasta e variada cultura — bem traduzida pela bibliotheca que lhe foi confiscada — espantosa para a época, **composta de quasi seiscentos volumes**, a qual, **crivada de obras prohibidas pela Metropole**, comprehendia ao mesmo tempo livros sagrados, theologicos, e canonicos, livros de historia, livros de jurisprudencia, livros de sciencia, livros de litteratura, emfim, pôde-se dizer, bibliotheca de um sabio. Alli mesmo, **se fizera perfeito conhecedor da lingua ingleza**, e se dedicara a estudos da Revolução Americana, sobre a qual discorria de modo brilhante com os companheiros da Inconfidencia, presos á sua palavra — prégando os seus principios, e antes que consagrados fossem pela Revolução Francesa.”

“Era, de facto, a cultura de nosso paiz que exigia a fundação dos Cursos Juridicos, e mais do que isto, a fundação das Universidades. E **Silva Lisbôa** e **Bernardo de Vasconcellos** representam a expressão maxima dessa cultura no campo juridico.”

Em verdade, **Silva Lisbôa** é o nosso primeiro autor de obra jurídica, com os seus **Princípios de Direito Mercantil**, 1798/1808 (servindo de Código Comercial para Portugal), e o economista excelso e precursor dos **Princípios de Economia Política e Estudos do Bem Comum e Economia Política** e **Bernardo de Vasconcellos**, o gigante parlamentar, o criador do regime parlamentar, autor do Código Civil do Império de 1830, traduzido logo na França, elogiado por suas idéias precursoras pelo célebre **Mittermeyer** na Alemanha (ed. **Alfredo Valladão**, “**Vultos Nacionais**”, 2ª ed., 1973, pág. 136, e **H. Valladão**, “**História do Direito . . .**”, II, pág. 36).

Também estudei a célebre Lei em conferências, orações, artigos, em Universidades, Faculdades e revistas, resumidas no meu livro **História do Direito** (v. II, 1973, Cap. XLIII), e republicadas em outros (**Novas Dimensões do Direito: Justiça Social, Desenvolvimento, Integração**, 1970, e **Paz, Direito, Técnica**, 1959), e, se Deus me permitir, falarei no próximo ano, como orador official, ao se completar o sesquicentenário da Lei, no Instituto His-

tórico e Geográfico Brasileiro, qual ali fez meu pai, no respectivo centenário, em 1927.

E apresento, agora, imediatamente, os meus mais efusivos cumprimentos à Dra. Leyla Castello Branco Rangel, ilustre colega e minha antiga aluna, Diretora da Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, por sua esplêndida colaboração no presente ciclo de Conferências, com a inauguração, aqui, na ante-sala, na Exposição Documentária, de um expressivo “poster” do exemplar-autógrafo da Lei de 11 de agosto de 1826. E, particularmente, ao Arquivo do Senado Federal pelo fornecimento de textos em cópia “xerox” dos Anais do Senado de 1827, em que se discutiu e votou o Projeto da Lei em causa.

V. Seminário notabilíssimo de cultura moderna e atualizada sobre educação e ensino superior, descrito por **Alfredo Valladão**, foi a longa e exaustiva discussão, logo na **Assembléia Constituinte**, do projeto sobre criação da Universidade, imediatamente apresentado por **José Feliciano Fernandes Pinheiro** (Visconde de São Leopoldo), depois fundador e primeiro presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e, afinal ministro referendário da Lei.

E justificava-o, pois a mocidade brasileira que ia a Coimbra “geme ali debaixo dos mais duros tratamentos e opressão, não se decidindo, apesar de tudo, a interromper e abandonar sua carreira, já incertos de como seria tal conduta avaliada por seus pais, já desanimados por não haver ainda no Brasil institutos onde prossigam e rematem seus encetados estudos”.

E propõe “que no Império do Brasil se crie quanto antes uma Universidade pelo menos...”, aditando “que na Faculdade de Direito Civil, que será sem dúvida uma das de que se comporá a nova Universidade, **em vez de multiplicadas cadeiras de direito romano**, se substituam duas, uma de direito público constitucional, outra de economia política”, que explicaria, nos debates: “a primeira será de uma grande utilidade para o desenvolvimento do sistema representativo que adotamos: a ciência da divisão e da balança dos poderes é inteiramente nova;... cumpre generalizar o estudo da segunda, porque não interessa, como outrora, só a certa classe privilegiada; hoje todos devem saber como as riquezas são produzidas, distribuídas e consumidas na sociedade”.

Dai o belo comentário de **Alfredo Valladão**: “Não lhe serviam os Estatutos de Coimbra. Condenava o direito estacionado do **Corpus Juris**, insensível aos reclamos da época. Queria a consagração do direito novo, sob a influência do princípio constitucional que se espalhava pelo mundo, e desse fator econômico, de ciência recente, mas cuja força avassaladora na ordem jurídica, pelo correr dos tempos, ele como que antevia”.

Realmente. As Universidades existentes na Europa e nas Américas estavam inteiramente anacrônicas, fora da onda constitucionalista e liberal, **superadas**. Especialmente as européias, continuavam sob a égide das idéias do “ancien régime”, abafados que foram os ideais revolucionários de 1789 pelo despotismo de Napoleão, da restauração, da Santa Aliança...

Caberia ao Brasil autodidata, sem passado universitário, acordá-las e levá-las à frente.

E quem vai pontificar nos debates é Silva Lisboa, defendendo a **consagração das Artes na Universidade**, combatendo “o cisma... entre as ciências e as belas letras”, levando a palma sobre Antonio Carlos que a ele se opõe, e insurgindo-se contra o vetusto **quadrivium**: Filosofia, Teologia, Direito e Medicina. Ataca os Estatutos da Universidade de Coimbra, “sobrecarregados de direito romano”, propondo a criação já das “cadeiras mais necessárias (que ali nunca houve) de economia política, direito comercial e marítimo, direito público e das gentes, para bem se saber a lei das nações e se formarem dignos representantes e hábeis diplomatas nas cortes, a fim de poder figurar com honra a nação no teatro político”. Salienta-se Araujo Lima, que repele o direito romano “assegurador da escravidão dos povos, assim dos próprios romanos”, com a regra despótica, **Quod principi placuit, legis habet vigorem**, “incompatível com o amor à liberdade, que ela poderia corromper”.

Proseguindo no completo, minucioso e selecionado levantamento da matéria feito por **Alfredo Valladão** nos **Anais da Constituinte**, verifica-se a que alturas se elevaram as discussões e debates, com a magnífica liderança de Silva Lisboa, abordados todos os problemas, não só das Faculdades, mas de Universidades, de currículos e de localização, ouvindo-se vários oradores, muitos, por diversas vezes, revelando-se os grandes da época. E entram mais: Antonio Carlos, Teixeira de Gouveia, Teixeira de Vasconcellos, Gomide, Montezuma, Pereira da Cunha, Henrique de Rezende, Moniz Tavares, Carneiro da Cunha, Costa Barros, Alencar, Ferreira França, Câmara, Nogueira da Gama, Carvalho e Mello...

Silva Lisboa, o que falou mais vezes e por mais tempo, com grande profundidade e conhecimento em particular de ensino comparado, foi o último orador. Sancionou a Assembléia, afinal, o projeto, estabelecendo a criação futura de duas Universidades, uma em Olinda e outra em São Paulo (emenda de Araujo Lima), com a criação imediata de dois Cursos Jurídicos nas mesmas cidades. Informa **Alfredo Valladão** que “tal iniciativa perdeu-se: essa lei, como outras, nem foi promulgada e publicada”. Seguiu-se o golpe de Estado dissolvendo a Assembléia e prometendo que o País seria dotado de “Colégios e Universidades...”, resultando o decreto de 9 de janeiro de 1825, criando, provisoriamente, na Corte, um Curso Jurídico, que não se instalou, mas trouxe a benemerência de vir acompanhado de obra notabilíssima, os Estatutos das Faculdades de Direito, do Visconde da Cachoeira, que seriam após adotados nos Cursos de Olinda e de São Paulo, constituindo réplica admirável aos arcaicos e ultraconservadores Estatutos de Coimbra.

Instalada a Assembléia-Geral Legislativa, a 3 de maio de 1826, já a 12 de maio pedia Teixeira de Gouveia se organizasse projeto sobre o assunto, tendo em consideração o que fora sancionado pela Constituinte.

A Comissão de Instrução apresentou-o em 5 de julho, relator **Cunha Barbosa**, contendo currículo avançadíssimo, “com ampla, vasta consagra-

ção das ciências políticas e sociais, e banido o direito romano” (Alfredo Valladão). Queria o Relator que “se ensinassem não só as doutrinas indispensáveis a um magistrado, mas ainda a um legislador, a um diplomata, a um homem de Estado” (Alfredo Valladão).

Assume o comando, então, **Bernardo de Vasconcellos**, qual o fizera **Silva Lisboa** na Constituinte, seguido por **José Clemente Pereira**, **Cunha Barbosa**, **Paulo Souza**, **Miranda Ribeiro**, **Vergueiro** e muitos outros, numa discussão notabilíssima. **Alfredo Valladão** destaca que “a respeito do programa, do respectivo método de ensino e do Direito Romano... tudo foi pesado, tudo medido, no exame do Projeto, apreciadas uma por uma, quer as cadeiras de ciências jurídicas, quer as cadeiras de ciências políticas e sociais, que abrangia, em seu vasto plano, algumas, aliás, recentes, como a economia política e a estatística”.

E é aprovado o projeto, afinal, em 31 de agosto de 1826, com diminuição de algumas das várias cadeiras sociais, excluído o direito romano e admitida a aplicação, provisória, dos Estatutos do Visconde da Cachoeira.

VI. No Senado, o Projeto, recebido em 4 de setembro de 1826, vai ser apreciado a partir de maio de 1827, já em 1ª e 2ª discussões conjuntas, por ser originário da Câmara, e será objeto de debates, amplos e profundos, naquele mês, continuando em 3ª e última discussão, em 4 de julho.

A liderança, após a de **Silva Lisboa** (Constituinte) e de **Bernardo de Vasconcellos** (Câmara), será agora na Câmara dos Senadores, a de **Carneiro de Campos**, Marquês de Caravelas, chefiando a oposição **Villela Barbosa**, Marquês do Paranaguá, fazendo-se ouvir na discussão também **Gomide**, **Pereira da Cunha**, Marquês de Inhambupe, **Silva Lisboa**, Visconde de Cayru, **Fernandes Pinheiro**, **Borges**, **Costa Barros**, Marquês de Santo Amaro, Visconde de Alcântara, Soledade.

Preocupara o Senado a pressa do estabelecimento dos cursos jurídicos, exigida por todos, Governo, elites, povo, mas assim mesmo discutiu, longamente, o Projeto, artigo por artigo.

Destaquem-se as considerações iniciais do Marquês de Caravelas sobre a localização dos Cursos, defendendo Olinda e São Paulo, e afastando o Rio, onde “tudo é mais caro”, e “uma Corte oferece diariamente mil distrações, que obstam a séria aplicação dos estudantes” e “o luxo é inseparável das Cortes... basta só o ordinário das modas de vestidos... da carestia de víveres e moradas... só pais de família ricos possam mandar seus filhos”.

Sua apreciação sobre o currículo e como se desenvolveu “nos cinco anos do curso” é completa e perfeita, frisando que as respectivas “cadeiras não abrangem só a Jurisprudência Civil, estrictamente fallando; mas conformando-se ao enunciado no Artigo, comprehendem também o ensino das doutrinas chamadas geralmente sociaes; o que, na verdade, é muito necessário em um Governo Representativo, que, além dos que hão de administrar a Justiça pela sábia aplicação das leis, aos factos, tem de mais precisão de homens instruídos, que possam fazer boas leis, e reformal-as;...”.

Destaque-se a inclusão do Direito das Gentes e do acréscimo “muito a propósito” da Diplomacia e, sobretudo, as cadeiras, então inteiramente novas, de Direito Mercantil e Marítimo, e Economia e Política.

O Marquês de Paranaguá combate a urgência e defende um só curso, no Rio, citando o exemplo da França, com Paris. Esqueceu, porém, as diversas Universidades das Províncias francesas. Silva Lisboa volta a defender o Curso no Rio, na Capital do Império. Paranaguá dá a réplica, em favor dos estudantes pobres que os pais “não podem mandar à Corte”. Fernandes Pinheiro defende em larga argumentação o projeto da Câmara afirmando: “acho discretamente compassadas as duas cidades designadas para assento dos cursos jurídicos, porque, sendo o Império, pela sua vastidão, dividido em duas zonas, da mais temperada é apropriado ponto central São Paulo, e da mais ardente Olinda”. Borges mostra que em Olinda poderia ser aproveitado para o Curso a casa do Convento ali existente. Observe-se que isto se realizou ali e também em São Paulo, e chegou a constar de texto, art. 3º, de projeto, posterior, vindo da Câmara, regulando “os Ordenados dos Professores dos estudos preparatórios indicados no artigo 8º da Lei, que creou dous Cursos Jurídicos”. Ainda por várias vezes os Marqueses de Caravelas e de Paranaguá se revezam na tribuna, o primeiro dominando os debates, respondendo a tudo e a todos e conseguindo, afinal, a vitória com a aprovação do Projeto da Câmara.

A aprovação do Projeto pelo Senado realizou-se em Sessão de 4 de julho de 1827, *Anais*, pág. 353, comunicando-a à Câmara dos Deputados (cópia do ofício, na Sessão de 5 de julho, pág. 57) e anunciando que o levaria à sanção imperial.

E da Sessão de 10 de julho de 1827, pág. 396, consta cópia de ofício solicitando audiência do Imperador para que seja levada ao seu conhecimento a referida aprovação.

VII. Num exame sucinto da Lei, diremos logo de sua data. Ela é de agosto, o mês caríssimo da ciência jurídica no Brasil (vd. H. Valladão, “Onze de Agosto”, oração de 11-8-1948, como Diretor da Faculdade de Direito da PUC do Rio, no livro “Paz, Direito, Técnica”, págs. 77/8).

Em 11 de agosto fundam-se as Academias de Olinda e de São Paulo, a 12 de agosto de 1834, promulga-se o Ato Adicional à Constituição do Império, estrada aberta para a Federação e, a 7, de 1843, no Rio, o Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, ultracentenário, órgão permanente da cultura jurídica pátria.

Nascem em agosto, 27, de 1795, **Bernardo de Vasconcellos**, em Vila Rica, Minas Gerais; 14, de 1813, **Nabuco de Araújo**, em Salvador, Bahia; 19, de 1816, **Augusto Teixeira de Freitas**, em Cachoeira, Bahia, o maior juriconsulto do Brasil; 15, de 1849, em Caicó, Rio Grande do Norte, **Amaro Cavalcanti**, insigne jurista da República. . .

O título da Lei espelhou novíssima diretriz no ensino: “cria dous cursos de ciências jurídicas e sociais”.

Estava ultrapassada a Faculdade de Direito do Quadrivium: a ênfase — e bastará ler o currículo — foi no **social, político e econômico**, com as cadeiras novas de direito constitucional, direito público e análise da constituição do império, de direito das gentes e diplomacia, de direito mercantil e marítimo, de economia política, e banido o direito romano...

De outra parte se determinava o estudo do direito pátrio civil em dois anos, do direito pátrio criminal com a teoria do processo criminal; e da teoria e prática do processo adotado pelas leis do império, com a preocupação de estudos das instituições jurídicas pátrias, no imperativo nacionalista desbordante, mas ao lado dos já vistos conhecimentos largos, arejados, políticos, sociais e econômicos.

Hoje lê-se, cita-se, discute-se e estuda-se mais processo civil italiano ou alemão do que pátrio, em plena metafísica de fórmulas e sofisticação de conceitos, a encher os autos de questiúnculas sutis e problemas apenas formalísticos, que predominam, completamente, nos tribunais sobre a matéria de mérito, de fundo, das controvérsias... É uma decepcionante ressurreição de bisantonismo à chegada do século XXI...

E foi o currículo especialmente precursor com a cadeira, autônoma, no segundo ano, de direito das gentes e diplomacia, só independente como direito das gentes em Paris, no doutorado, em 1829. É essa cadeira obrigatória no Brasil desde 1827, há quase 150 anos. No currículo mínimo, porém, do Conselho Federal de Educação e do Ministro Jarbas Passarinho, de 1972, foi tornada facultativa, não à opção dos alunos, mas dos Conselhos! Há, assim, nos Estados do Brasil (no Rio é obrigatório em todas as escolas), **diploma de bacharel em direito de 2ª classe**, dado sem que o respectivo portador tenha estudado Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado, isto é, os reguladores dos milhares de organismos e das centenas de milhares de relações internacionais, existentes no Brasil e no mundo em nossos dias.

De outra parte, mandava a Lei de 11 de agosto se observassem os excelentes Estatutos do Visconde da Cachoeira, e neles se estabelecia o ensino "com o estudo da jurisprudência análoga das nações polidas".

E, por isto, as grandes obras do direito imperial, por exemplo, as do insigne **Pimenta Bueno**, "Processo Criminal", 1849, "Processo Civil", 1850, "Direito Público e Análise da Constituição do Império" (obra prima), 1857, "Direito Internacional Privado" (precursora), 1863, são todas na linha **comparatista**, do que ele chamava "o exame das leis estrangeiras paralelas"; ou, entre os privatistas, a do célebre **Augusto Teixeira de Freitas**, "Introdução à Consolidação das Leis Civis", 1857, na mesma orientação de direito comparado (vd. **H. Valladão**, na revista *Jurídica*, v. 123, out./dez, 1937, págs. 41/52, "Influência do Direito Alemão na Codificação Civil Brasileira", 1857—1922).

VIII. Pernambuco e São Paulo representariam as duas capitais intelectuais do País. Em Olinda, depois Recife (1854), reuniam-se os estudantes do Norte, do Amazonas à Bahia, e em São Paulo, os do Sul e do Centro, do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul, de Minas a Goiás e Mato Grosso.

Além disso, era comum o intercâmbio entre as duas Academias, não poucos estudantes de Olinda concluindo seu curso em São Paulo e reciprocamente; diversos cursavam séries intermediárias em outra Faculdade. Professores, mesmo, se transferiam...

Funcionava, assim, entre as duas grandes sedes culturais um sistema de vasos comunicantes. Teixeira de Freitas matricula-se em Olinda, em 1832, vem para São Paulo onde faz o segundo, terceiro e quarto anos, e vai se formar em Olinda, em 1837; José de Alencar, de São Paulo, faz terceira série (1848) em Olinda; Carvalho Moreira (Barão de Penedo) começa em Olinda, 1834, e conclui em São Paulo, 1838. De igual forma dali ou do Recife, Francisco José Furtado, João Mendes de Almeida, pai, Gaspar Silveira Martins, Rui Barbosa, Inglês de Sousa... Aureliano Lessa inicia o curso em São Paulo e vai terminá-lo no Recife; assim, também, o Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco. . .

Fagundes Varela e Castro Alves encontram-se já célebres: o primeiro sai de São Paulo, vai a Recife, onde conhece o segundo, que depois vem para Piratininga... José Bonifácio, o moço, João Dabney de Avelar Brotero e Oliveira Escorel, professores em Pernambuco, são transferidos para a Faculdade de São Paulo, e Pedro F. de Cavalcanti de Albuquerque foi nomeado para esta e depois para a de Olinda...

E nessa comunhão espiritual, nas duas cidades, dos estudantes do norte, do sul e do centro do País, se plasmou a unidade cultural, a unidade literária, jurídica e política, base indestrutível da unidade brasileira.

IX. Olinda e São Paulo, pela Academia e pelo Curso Anexo, com aqueles estudos de filosofia e letras e de aulas "menores", de preparatórios, e "maiores", do *curriculum*, com os exames e os atos, as defesas de teses e os concursos, as congregações, festas e solenidades escolares, formaram uma população intelectualmente ativa, ávida de ciência e de erudição, em contínua efervescência espiritual, que se expandia através da imprensa acadêmica, com numerosos jornais, ecos, folhas, revistas, de toda espécie: filológicos, literários, dramáticos, nas múltiplas associações estudantis, ateneus, sociedades, grêmios, clubes com a mesma variedade e até no teatro acadêmico.

Os bichos (preparatorianos) e os calouros (do primeiro ano), os futricas (do segundo), pés de banco (do terceiro), "quartaos" (do quarto) e os bacharéis (do quinto), juntamente com os bacharéis formados e os doutores em Direito, os lentes proprietários e substitutos da Academia e do Curso Anexo, o Diretor, o Secretário, o Bibliotecário constituíam um verdadeiro organismo, de grandes finalidades culturais — lembre-se: o *corpo acadêmico* — que chegou a primar sobre a própria vida urbana de Olinda e Recife ou São Paulo.

A juventude brasileira que se desejava preparar para os postos de governo, para os cargos de administração, da política, da magistratura,

que buscava se aprimorar no estudo das ciências e letras, no jornalismo, na crítica e nos debates públicos, corria para um daqueles núcleos do Norte ou do Sul. Referimos o depoimento de Sílvio Romero: “A criação de faculdades brasileiras foi de um alcance intelectual extraordinário; logo na esfera política e administrativa começamos a ter homens como Euzébio, Zacarias, Nabuco, Rio Branco e oitenta outros que são filhos de academias nacionais, e alguns deles não puseram jamais os pés na Europa, ou os puseram rapidamente. Foram sempre os melhores. O mesmo se deu na literatura” (*Hist. da Lit. Bras.*, José Olympio, 1943, 3/287).

E assim ali se formaram, no Império, os líderes da nacionalidade, na política, no governo e congresso, no direito, no jornalismo, na literatura...

X. O culto das letras se irmanava ao nacionalismo, ao progresso, às grandes reformas.

Veja-se o exemplo de Castro Alves: figura excelsa das duas Academias, unindo Recife e São Paulo, numa espetacular integração jurídico-literária e social de todo o Brasil, e que proclamamos, pelo centenário de seu nascimento, o *Patrono dos Estudantes de Direito do Brasil* (H. Valladão, “Justiça Democracia, Paz,” edit. José Olympio, 1948, págs. 364/7).

Consagrou ele os poucos anos de sua curtíssima vida, da mocidade, ao grandioso apostolado dos mais sublimes ideais jurídico-sociais.

Pregou-os pessoalmente, de 1862 a 1870, entre os 17 e os 23 anos, escrevendo, declamando, recitando e discursando, pela imprensa, pelo livro, pela palavra, nas Faculdades, nos teatros, nos centros e associações, nos salões, nas tertúlias, nas rodas boêmias, com orações, versos, poemas, epístolas, peças dramáticas, do Recife à Bahia, ao Rio de Janeiro e a São Paulo.

Cantou Castro Alves o torrão natal, o Brasil, a América, o Universo. Exaltou a Independência, a liberdade, a fraternidade, a igualdade social, a República, a Justiça, o voto feminino... Condenou a tirania, a prepotência, o egoísmo, a escravidão, o despotismo, a iniquidade.

Foi patriota, americanista, democrata, humano.

Eis sua exortação aos americanos: “Filhos do Novo Mundo! ergamos nós um grito / Que abafe dos canhões o horrísono rugir, / Em frente do oceano! em frente do infinito / Em nome do progresso! em nome do porvir. / Não; clamemos bem alto à Europa, ao globo inteiro! / Gritemos liberdade em face da opressão!...”

E às senhoras baianas: “Ainda mais: porque sois filhas desta magnífica terra da América — pátria das utopias, região criada para a realização de todos os sonhos da liberdade — de toda extinção de preconceitos, de toda conquista moral. A terra que realizou a emancipação dos homens, há-de realizar a emancipação da mulher. A terra que fez o sufrágio universal não tem direito de recusar o voto de metade da América...”

Fez a defesa de todos os oprimidos, homens, mulheres, nações, no Brasil, no Continente e no Mundo, verberando a escravidão dos negros, o vexame dos cidadãos, a sujeição das mulheres, o esmagamento da Polônia, o cativo da Grécia, a servidão da Hungria, a intervenção no México... Celebrou Cristóvão Colombo, José Bonifácio, Washington, Sobieski, Byron, Kossu, Juarez...

Sustentou sempre os direitos do povo, solidarizando-se com os seus sofrimentos, bradando por seus ideais, protestando pelo respeito à sua vontade. E daí prevenir os governos e legisladores autocratas: "Quando o vosso braço ousado / Legislações construir, / Levantai um templo novo, / Porém não que esmague o povo, / Mas lhe seja o pedestal;..."

Mas a sua esperança para a obra magnificente da libertação da humanidade estava no entusiasmo da mocidade: "Moços, creiamos, não tarda / A aurora da redenção!... / Basta! Eu sei que a mocidade / É o Moisés no Sinai: Das mãos do Eterno recebe / As tábuas da lei! — Marchai! / Quem cai na luta com glória, / Tomba nos braços da História, / No coração do Brasil! ..."

E, assim, com eloquência e destemor, eletrizou a juventude brasileira, entusiasmou seus companheiros e, afinal, arrebatou o País.

Quando expirou, em 1871, aos 24 anos de idade, deixava em caminho, seguro da vitória, não dali a cem anos, como pensara, mas dentro de dezoito anos, a Abolição e a República...

XI. Foram, enfim, Olinda (depois Recife) e São Paulo os grandes e fecundos laboratórios das maiores reformas de base no Brasil; a política, com a República, e a social e econômica, com a Abolição da Escravatura.

Ali se discutiram e plasmaram os ideais, então se formaram os apóstolos e, afinal, dali partiram as vanguardas abolicionistas e republicanas.

E quando, instituído com a República o ensino livre, nos anos noventa, vão se criar no Rio de Janeiro e nos Estados diversas Faculdades de Direito, elas se erguem sob a direção de ilustres filhos do Recife e de São Paulo.

A profunda noção de justiça na ordem interna e no campo internacional, a mentalidade brasileira de repúdio à violência, à agressão e à escravidão, o espírito pátrio de amor à liberdade se cristalizaram em nossas Faculdades de Direito e dali se irradiaram pelo Parlamento, pelo Foro, pelo Governo e pela Administração, na forma gloriosa da história brasileira.

Caldearam-se em Olinda e São Paulo, desde 1828, e se expandiram e se solidificaram em todo o País, definitivamente, através de milhares de jovens juristas, os nossos sublimes ideais de democracia, de liberdade e de justiça, coroados com a Abolição, a República, a Federação, o judicium e o arbitramento.

Sr. Presidente do Congresso Nacional, a intelectualidade e a cultura brasileiras agradecem profundamente, para sempre, ao Poder Legislativo Nacional, a Lei de 11 de agosto de 1827.

O Senado e a estruturação política do Império

Prof. Dr. FRANCISCO AGENOR RIBEIRO DA SILVA

Designou-me o ilustre Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, por incumbência do Senado da República, para pronunciar uma conferência sob o título "O Senado e a Estruturação Política do Império do Brasil", nesta semana em que se comemora o Sesquicentenário da Câmara Alta, que neste recinto funcionou durante 98 anos. Tanto é para nossa Faculdade, quanto também para mim, uma honra e uma imensa satisfação partilhar das comemorações que o Órgão, de tão grande relevância na vida política, e de tão gratas, honrosas e patrióticas recordações, no cenário nacional, vem aqui realizar no seu berço onde ainda reboam os ecos de um passado de grandeza, de elevação e de acendrado patriotismo que se constituem em justo orgulho desta enobrecedora Instituição secular. Felizes aquelas Instituições que podem voltar-se para trás, na contemplação de sua obra imperecível, que eleva, enaltece, dignifica e consagra pelas páginas indeléveis que escreveram para ficarem para sempre guardadas na memória dos povos. O Senado da República pode gloriar-se do seu passado de lutas em prol da grandeza do Brasil, nas horas mais difíceis, quando o bem da Pátria exigiu decisões heróicas, em busca da salvação pública, e o julgamento da História afirma, sem tibieza, discrepância ou vacilação, senão convictamente, que a Câmara Senatorial sempre se houve à altura dos destinos da grande Nação Brasileira, quer no Primeiro Império, quer na Regência, quer no glorioso Reinado do Monarca Sábio, quer na República, razão por que curvamos reverentemente a fronte ante a Suprema Cúria Política em admiração e respeito.

Certos da grande responsabilidade que recai sobre nossos ombros, no desempenho de tão valorosa missão de trazer, nas palavras de um representante do corpo docente deste Sodalício das Ciências Jurídicas, o juízo histórico da estrutura do Império do Brasil e a contribuição permanente do Senado na construção da grandeza Nacional. Para tanto convém que se examine o tema em tela sob o ponto de vista da estruturação territorial ou geográfica, humana ou étnica, administrativa ou institucional, política e jurídica.

Estruturação Geográfica

É verdade que corre mundo que o Brasil é a quarta nação do globo em extensão territorial, com vantagens sobre as outras três por ter um território contínuo, habitável, possuidor de todos os solos e de todos os climas, exceto os dois extremos — o extremo seco, quente, desértico e o extremo frio, inaproveitável. Por não possuir as barreiras de dispersão nem pelos desertos, nem por grandes lagos, nem por rios e montanhas intransponíveis, pôde o Brasil criar uma sólida e indestrutível unidade nacional dentro das possibilidades do meio ambiente, assegurando a si próprio a expressão de País continental. Entrementes, urge que se lembre que toda esta vasta extensão territorial não resultou de conquistas bélicas, como é comum entre muitas outras Nações, senão pelos meios pacíficos, consagrados pelo Direito. O Brasil é um País que nasceu sob o primado do Direito, tem vivido sob o pálio da paz, conduz-se pelo dístico **Ordem e Progresso** na perspectiva do Bem Comum.

Todos sabem que, antes de aportarem às costas do Brasil as naus cabralinas, já o Direito assegurava à Ordem de Cristo e à Coroa Portuguesa uma área de 2.500.000 km², na América do Sul, situada entre o Atlântico e um meridiano que passava sobre a atual capital do Pará e a cidade de Laguna em Santa Catarina. Tal superfície foi obra do Tratado celebrado entre Portugal e Espanha, na aldeia espanhola de Tordesilhas, naquela casa pequena e mal conservada em nossos dias, em 7 de junho de 1494. Por esta linha demarcatória seria o território brasileiro de um terço de sua atual dimensão geográfica. Respeitado foi o meridiano limítrofe pelos signatários do Tratado de Tordesilhas, enquanto não se deu na Península Ibérica a união pessoal das duas Coroas que, por 60 anos, cingiram a fronte augusta dos Filipes espanhóis. Todavia, o mesmo não se verificou por parte doutras Nações que passaram à guerra de corso e à pirataria, principalmente a França, que, na pessoa do rei Francisco I, sempre declarou que não respeitaria o Tratado de Tordesilhas, senão a partir do momento em que Portugal e a Espanha exibissem a certidão do Testamento, feito por Adão e Eva, dividindo o mundo em duas partes: metade para Portugal e a outra metade para a Espanha.

Entretanto, em 1580, a linha divisória entre os dois domínios ibéricos na América do Sul perdeu a sua razão de ser, pois sobre a vastidão do continente sul-americano reinava a dinastia espanhola.

Destarte, aquele respeito até então mantido pelas Entradas não foi observado pelos titãs brasileiros, os arrojados, bravos, indomáveis e sedentos de riquezas e glórias, os construtores da grandeza territorial brasileira, os destemidos bandeirantes que penetraram as invias florestas e foram até os contrafortes dos Andes, apresando índios, procurando ouro e pedras preciosas, ao mesmo passo que iam deixando o rastro por onde passavam, semeando aldeias e criando vilas como sinal de posse daqueles que primeiro por ali passaram. Afora a resistência dos verdadeiros proprietários das terras, os índios, quase sempre indefesos, os espanhóis não iam oferecendo empecilho, pois ainda não tinham atingido aquelas paragens. Uma imensa área de cerca de seis milhões de quilômetros quadrados foi percorrida e ocupada por esses quase todos heróis anônimos a quem o Brasil deve a sua vastidão territorial. Ao lado destes gigantes da construção do domínio português, após 1640, aparece outro paulista, nascido na então vila de Santos, pertencente à trindade célebre dos Gusmões, Alexandre de Gusmão, Ministro dos Negócios Ultramarinos, no reinado de D. João V, o qual se aproveitou da situação favorável de achar-se no Trono da Espanha uma Rainha Portuguesa, D. Maria Bárbara, e propôs o Tratado de Madri. Carreou o ilustre estadista o instituto do *Uti Possidetis*, usado no Direito Romano Privado, para assegurar pela ocupação real da terra o valor de legítima aquisição da propriedade da mesma, trazendo-o para o Direito Público, como já era consagrado pela diplomacia européia desde o Tratado de Breda, em 1667, assinado entre a Inglaterra e os Países Baixos.

Assinado o Tratado de Madri entre Portugal e a Espanha, em 13 de janeiro de 1750, todas as terras que tinham sido alcançadas pelos varadores de florestas, à sombra da bandeira do Reino de Portugal, ficavam sendo da legítima propriedade da Coroa Portuguesa, dando-se, destarte, a configuração geográfica que, com algumas alterações, é a atual. Daí por diante, os contornos do Brasil vão sofrer aqui e ali uma reparação ou uma retificação mediante tratados entre as partes conflitantes ou por meio do recurso da arbitragem confiada a chefes de Estados merecedores da confiança dos litigantes.

Cabe aqui uma observação que, aparentemente, contraria a tese de que o Brasil nunca conquistou pela guerra qualquer área que viesse a ser anexada ao território nacional. Poderia deixar de referir a questão acreana por estar fora do âmbito do Império, cuja estruturação é o tema central de nossa conferência. No entanto, vamos, em rápidas pinceladas, tratar do conflito Brasil *versus* Bolívia, que resultou na criação do Território Federal, atual Estado do Acre. Historicamente, tais episódios nasceram da penetração pacífica de infelizes flagelados cearenses, tangidos pelo horror da seca de 1877, que durou três anos, os quais se embrenharam pela *hiléia* amazônica até chegar às terras despovoadas do Acre meridional, sem encontrar qualquer resistência ou oposição boliviana. Aí, em terras de ninguém, se estabeleceram mansa e pacificamente os imigrantes, construindo suas choupanas, ao mesmo tempo que passaram a lavrar a terra e a extrair o látex para venda por um ceutil aos eternos espoliadores desumanos, monopolizadores do comércio da borracha. Vinte anos já eram decorridos, quando,

desautoradamente, o ministro boliviano no Rio de Janeiro, Paravicini, e o Cônsul da Bolívia em Belém do Pará, Luís Trucco, entabularam negociações com um sindicato norte-americano para a exploração da borracha na região, então ocupada pelos brasileiros. Criar-se-ia "The Bolivian Syndicate of New York", com o privilégio do abatimento de 50% no valor do látex e, na hipótese de guerra com os brasileiros, ficaria senhor do território ocupado. Além da aventura desventurada da diplomacia boliviana, ao arrepio do governo de seu país, surgiu um aventureiro internacional, Luís Galvea, ex-diplomata espanhol, boêmio e fracassado agente da jogatina, em Buenos Aires e Rio de Janeiro, o qual procurou enfronhar-se nos segredos do referido consulado, ao mesmo tempo que procurou o governo do Amazonas para vender o segredo da aludida negociação. De posse de elevada soma fornecida pela autoridade amazonense, embarcou rumo ao Acre, onde proclamava em seu proveito a independência do Acre, com sua soberania política. Tão logo os brasileiros se deram conta do golpe que estava sofrendo seu profundo sentimento de patriotismo, buscaram reagir sob a chefia do advogado cearense José de Carvalho, e mais tarde, sob a chefia de José Plácido de Castro, gaúcho de grande bravura, e proclamaram a independência do Acre em nome de brasileiros, sem envolver, no caso, o governo do Brasil, mas prontos a promover a sua anexação ao território brasileiro, depois que a Bolívia reconhecesse os seus direitos pela posse mansa e pacífica da área ocupada por eles. Esta conclusão se tira da proclamação da independência, em que Plácido de Castro fala no acrisolado patriotismo, no coração brasileiro, no espírito ordeiro e correto do brasileiro, além de estabelecer, no seu primeiro decreto, que as leis, a moeda e a língua no novo Estado seriam as do Brasil.

Diante de tal situação de fato, com a intervenção beligerante da Bolívia, sob o comando do Vice-Presidente da República Boliviana, Pérez Velásquez, do Ministro da Guerra Ismael Montes e do próprio Presidente do país irmão, General Pando, saiu a Chancelaria brasileira sob a sábia orientação do Barão do Rio Branco para impedir a intromissão norte-americana na Amazônia, a fim de evitar-se, no Brasil, a ação semelhante à que desenvolveu a "British South Africa Company", que se imiscuiu entre Angola e Moçambique, criando o domínio inglês na África do Sul. Conseguiu nossa diplomacia que os Rothschilds torpedeassem os financiamentos ao "United State Rubber Co." e "The Bolivian Syndicate of New York", sob a alegação de evitar atritos entre o Brasil e os Estados Unidos. Vencida a primeira etapa, saiu a diplomacia brasileira a sustentar, mais uma vez, a tese do *Uti Possidetis*, tão brilhantemente defendida pelo então Senador Rui Barbosa, em memorável discurso desta mesma tribuna, em 6 de setembro de 1900, no qual sentenciou o inolvidável tribuno que a lei não devia ser dos títulos, mas dos fatos, *lus ex facto oritur*. Defendia o direito incontestável do Brasil sobre aquela área ocupada prioritariamente pelos brasileiros e, para isso, sustentava a tese de que a solução do caso devia ser dada por arbitragem. Rio Branco preferiu a solução acordada pelas partes contendoras e, para facilitar as negociações, transigiu em muitos pontos em favor da Bolívia, o que desgostou Rui, que pouco depois deixou a comissão. Celebrado o Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903, o Brasil con-

cedeu todas as exigências reclamadas pela Bolívia, inclusive pagou tanto quanto lhe foi exigido: dois milhões de libras esterlinas. Assim, mais uma vez, o Brasil não conquistou, antes pagou o justo preço que lhe foi pedido, para ter sempre a cabeça erguida e dizer que nunca foi, não é nem será um país imperialista.

Eis aí, em rápido esboço, a estrutura geográfica monolítica e indestrutível de um Brasil forte e rico, constituindo a segurança e a garantia da verdadeira e indissolúvel unidade nacional.

Estruturação étnica ou humana

A grandeza de um País não reside na sua vasta extensão territorial nem na sua superpopulação, senão no elevado valor moral, intelectual e patriótico de cada concidadão. Mede-se o valor de um povo pelo somatório desses atributos que exornam e dignificam a pessoa humana. O Brasil busca, por meio da formação educacional e pela regeneração dos costumes, transformar os elementos heterogêneos formadores de nosso povo em um complexo orgânico e harmônico, a caminho de uma verdadeira plasmação nacional, com raízes profundas no solo brasileiro, nas tradições que se consolidam, no patriotismo que se agiganta, nas aspirações que se avolumam e num sentimento de orgulho de ser brasileiro, que glorifica e consagra nossa estremecida Pátria.

Formada a população brasileira pela miscigenação de três raças que se amalgamaram na vastidão do solo pátrio, desde cedo se integraram os três elementos humanos pelos mais diversos cruzamentos, num caldeamento surpreendente, como se fossem colocados numa imensa forja donde saíram os vários tipos étnicos miscigenados, dando em resultado o autêntico brasileiro. A raça amarela, representada pelos brasilíndios, senhores incontestáveis das terras que habitavam e cultivavam, não possuía atitude racista, muito pelo contrário, via nos brancos, especialmente nos louros, seres superiores, e por isso tratavam-nos com respeito e com certa veneração. Para os indígenas era motivo de grande satisfação dar suas filhas para coabitar com o homem branco. Entre eles, onde havia a antropofagia de iniciação religiosa, o branco guerreiro e valente podia ser devorado, salvo se ele fosse louro. Foi este respeito e veneração aos louros que levaram os tamoiós a resistir à tentação de matar e comer Hans Staden.

O brasiluso que, em nome de Cristo e da civilização, apoderou-se desta terra para a exploração de suas riquezas e o começo da colonização litorânea, este branco português civilizado possuía qualidades excepcionais, que asseguraram ao Brasil notáveis resultados que constituíram a grandeza deste vasto País.

Primeiro, nunca possuiu o português quaisquer resquícios racistas, quer na América, quer na África, quer na Ásia, quer na Oceania, razão por que, por onde andou, realizou os mais variados cruzamentos étnicos, cria-

dores de uma gama policrômica dos mais diversos produtos de mestiçagens humanas.

Cruzando com as índias, criou o português o caboclo, tão encontradiço nas regiões interioranas, perfeitamente adaptado ao meio e ao clima da região intertropical, ocupando e cultivando as áreas pouco propícias ao europeu doutros países não ibéricos. Dos requestos afetivos, fortuitos, prolongados ou permanentes, dos portugueses com as africanas, se originaram os mulatos que se encontram nas imensas áreas do território brasileiro, dando sua relevante contribuição em todos os setores da vida nacional. Vemos, ainda, o cruzamento entre negros e índios, em menor escala, não por questão racial, senão por haver menores possibilidades de contatos, pois o negro se localizou, a princípio, nas lavouras do litoral, ao passo que os índios campeavam as florestas ínvias do interior. Para gáudio do Brasil, os cruzamentos continuaram entre brancos, negros, amarelos, caboclos, mulatos, cafusos e mestiços de todas as tonalidades epidérmicas, a ponto de atualmente se poder afirmar que o autêntico brasileiro é místico. Nenhuma vantagem decorreria dessas constantes fusões se os tipos étnicos não vivessem numa perfeita coexistência pacífica, sem nenhum ressentimento, por motivo de questão racial. No Brasil não há preconceito racial, senão questão posicional, problema de *status* social; haja vista que, qualquer que seja a situação do indivíduo, se ele tem projeção econômica, política ou profissional, será recebido e considerado tanto ou mais do que os brancos que não a têm. A quem o Brasil deve esta sua suprema virtude? Ao português. Bendito seja o português colonizador, que semeou no vasto solo brasileiro a semente da paz, da concórdia, da harmonia, da igualdade de todos os tipos raciais, na bela e imorredoura lição de cristianismo, com a fraternidade entre todos, e a igualdade, porque todos somos filhos do mesmo Deus. Além disto, o português não conheceu sentimento separatista nem absolutista.

Eis por que o brasileiro é patriota e democrata, na mais ampla acepção da palavra.

Quem diz isto não somos nós brasileiros; foi um ilustre sociólogo japonês que, na qualidade de Deputado e chefe da representação parlamentar nipônica, veio, em 1957, à Conferência Interparlamentar que se realizou no Rio de Janeiro. O ilustre representante do País do Sol Nascente, após desincumbir-se de sua missão, resolveu realizar uma vilegiatura de estudos por São Paulo, Minas Gerais e Bahia, e, quando de volta à Cidade Maravilhosa, deu uma excelente entrevista em que destacava: 1) que o Brasil não era mais um País subdesenvolvido, senão em rápido desenvolvimento; 2) que é o Brasil o único País do mundo onde pôde observar uma verdadeira democracia racial, pois, aqui, pôde testemunhar a coexistência pacífica de todas as variações étnicas, convivendo harmonicamente, sem quaisquer vestígios de ressentimentos em razão de preconceito racial. Mas, esta virtude deve ser estendida não apenas ao português, senão a todos os outros elementos étnicos que não criaram nem possuem atitude racista, prontos sempre às miscigenações raciais mais variadas.

Outras qualidades positivas vamos encontrar nos lusos que construíram os alicerces de nossa civilização: 1º) o arrojo e o destemor em face do ignoto, permitindo que arrostassem todos os perigos e varassem as imensas florestas tropicais e equatoriais, sem temer as intempéries, os miasmas, os animais ferozes, as cobras venenosas, a fome, a sede, as possibilidades de nunca mais voltarem ao convívio dos entes mais queridos; 2º) o sentimento de aventura e a ambição de riqueza que os levaram ao apresamento de índios para vendê-los na região litorânea, e à cata de minas de ouro e pedras preciosas, cujos resultados, altamente positivos, foram a conquista e a posse do imenso território brasileiro, situado além do meridiano de Tordesilhas; 3º) ter trazido para o Brasil a religião cristã, uma mesma língua, os mesmos costumes, as mesmas aspirações, que vão constituir, pelos séculos afora, a argamassa vigorosa que sedimentou a construção da unidade nacional. Bastaria a unidade lingüística, como elemento de coesão. Já dizia o eminente mestre Clóvis Monteiro: "A língua é o veículo de unidade nacional".

Acima de todos esses atributos referidos em favor do colonizador português, sobrepara um, que consideramos da maior valia: o da resistência à tropicalidade. Foi o único colonizador europeu que resistiu a todos os fatores adversos que infestam as regiões intertropicais. O espanhol conseguiu situar-se nos trópicos, mas em regiões amenizadas pela proximidade dos mares e oceanos ou pelas altitudes. Os franceses, holandeses e ingleses localizaram-se nas Guianas, mas não conseguiram imprimir-lhes grande desenvolvimento. O espanhol não logrou impedir o esfacelamento da colônia hispano-americana, o que originou as diversas nações da América Espanhola. O português, pelo contrário, não só manteve a unidade monolítica da imensa área, da qual se assenhoreou, mas, principalmente, construiu a maior civilização situada na zona intertropical. São Paulo é a maior cidade do mundo nesta região, sendo a cidade do México a segunda e o Rio de Janeiro a terceira, sem falar nas outras grandes cidades do Brasil. Muitos mal-informados autores condenam a colonização portuguesa no Brasil e dizem que se tivesse sido nosso País colonizado por holandês, francês, alemão, inglês, estaríamos em maior grau de desenvolvimento. Discordamos totalmente de tal assertiva. Basta observar que, nas mesmas condições de meio geográfico, eles não conseguiram, em época coetânea ou próxima, o que o luso aqui realizou.

Pena é que os lusíadas que vieram às terras do Brasil não trouxessem aquele mesmo sentimento de fundar uma nova Pátria, longe das guerras e das perseguições políticas e religiosas, que levaram os ingleses da fina flor da sociedade britânica, aqueles londrinos de bordo do *May Flower*, que foram fundar as treze colônias da América do Norte. Porém, os portugueses para cá trouxeram o amor, a compreensão, a paz, a ordem, a fraternidade e o sentimento de lealdade à Coroa. Todos esses predicados lusos grandemente positivos possibilitaram a unidade nacional e a grandeza da Pátria Brasileira.

Estruturação administrativa

Os que buscam compreender o mapa político europeu, anterior ao Tratado de Westfália, em 1648, hão de observar que os limites das unidades políticas coincidem, quase sempre, com as velhas estruturas feudais, exceto naqueles casos em que o poder real centralizador incorporou nos domínios da Coroa os feudos dos vencidos nas refregas. Tais alterações nas estruturas nacionais do Velho Mundo mais se acentuaram quando a inconoclastia napoleônica varreu as monarquias absolutistas, na tentativa de restaurar, pela segunda vez, o Império Romano do Ocidente. Em consequência da derrota do genial reformador, celebrou-se o Congresso de Viena, em 1815, que sob a batuta do Príncipe de Metternich mutilou a formação das verdadeiras nacionalidades, plasmadas na evolução lenta, mas contínua, dos verdadeiros Estados Nacionais. Semelhante processo de estruturação se encontra na criação e metamorfose das treze colônias inglesas norte-americanas, que se transformaram em treze Estados Confederados que depois se integraram na Federação criada pela Constituição de 1787.

No Brasil, o processo político manteve um certo paralelismo, embora nos Estados Unidos predomine o centripetismo, enquanto, em nossa Pátria, se verifica o centrifugismo, responsável pela crescente autonomia dos Estados e Municípios nas diversas Constituições e Leis.

O sistema colonial inglês era descentralizador, ao passo que o ibérico era monopolista, concentrando o poder nos órgãos administrativos específicos, criados a serviço da Coroa.

O poder político administrador, no Brasil, em nome da Ordem de Cristo e da Coroa Portuguesa, exerceu-se pela primeira vez, por Martim Afonso de Sousa que foi nomeado Capitão-Mor das terras descobertas e por descobrir em solo americano, em 1530, e com "plena jurisdição sobre pessoas, bens e terras, com poderes de criar serviços, nomear oficiais e dar terras de sesmarias a quem nelas residisse". Eis aí a centralização total nas mãos daquele que tinha sido feito Príncipe-herdeiro por D. Manuel, dados os valiosos serviços à Pátria por ele prestados em terras "de África e de Ásia que andaram devastando", na expressão camoniana.

Dadas as constantes investidas dos piratas, corsários, entrelopos, nas costas brasileiras, e a impossibilidade de contê-los, a conselho de Cristóvão Jacques, do Embaixador português na Espanha, João de Melo da Câmara, e do Embaixador de Portugal, na França, Cônego Dr. Diogo de Gouveia, Diretor do Colégio Santa Bárbara e Reitor da Universidade de Paris, ouvindo a opinião de seus doutos e leais súditos, resolveu D. João III criar no Brasil o sistema de Capitânicas Hereditárias, que geraria, pelos séculos em fora, o esfacelamento inevitável do vasto domínio lusitano. Se a estrutura administrativa das Capitânicas tivesse perdurado por três séculos, ter-se-iam criado tantos Estados, quantas eram as mesmas, como aconteceu na América Espanhola. Mais uma vez, graças aos sábios conselhos do clarividente

Jesuíta Padre Luís de Góis da Silveira, irmão do donatário da Capitania de São Tomé e primeiro Capitão-Mor da Costa, D. João III aquiesceu na centralização político-administrativa do Brasil com a criação do Governo Geral, cujo Regimento, datado de 17 de dezembro de 1548, elaborado pelo Conde da Castanheira e assinado no Paço da Ericeira, constituiu, na feliz expressão de Capistrano de Abreu, a primeira Constituição Política do Brasil. Razão tem o grande historiador, pois o Regimento do Governo Geral criava a primitiva estrutura administrativa, dando muitos poderes ao Governador sobre todo o território brasileiro. Criaram-se os cargos de Ouvidor-Geral, encarregado dos negócios da Justiça; o de Provedor-Mor, para o exercício das funções alfandegárias e fazendárias, e o de Capitão-Mor da Costa, com a missão de patrulhar o litoral e defender a integridade da Colônia contra os flibusteiros. Assim, surgiu a infra-estrutura político-jurídico-administrativa do nascente Estado de Direito com os Regimentos para os Governadores, os Ouvidores-Gerais e Provedores-Mores, que foram sendo aperfeiçoados, à medida que se iam verificando as transformações sociais, intelectuais, políticas, econômicas e jurídicas.

Com a união das duas Coroas Ibéricas, politicamente, Portugal e suas colônias não sofreram solução de continuidade administrativa.

Ainda sob a égide de Filipe IV, em 1639, criava-se o Vice-Reino do Brasil, com duração efêmera, pois D. Jorge de Mascarenhas, Marquês de Montalvão, foi injustamente preso e deportado para a Metrópole.

Todavia, em 1714, D. João VI restaurou o Vice-Reino, com sede em Salvador, até 1763, quando foi transferido para o Rio de Janeiro. Pouco a pouco, foi sendo criada a estrutura judiciária de 1.^a e 2.^a instâncias, com a fundação da Casa da Relação da Bahia, em 1609, com desembargadores de grande tirocínio no exercício da Justiça em Portugal, e tendo como escrivão dos agravos Cristóvão Vieira Ravasco, pai do maior orador sacro da Língua Portuguesa, o Genial Padre Antônio Vieira. Criaram-se, em seguida, as Casas da Relação do Rio de Janeiro, em 1751, e de São Luís do Maranhão, em 1812.

Transferida a sede do Vice-Reinado de Salvador para o Rio, continuaram aqui os Vice-Reis a montar a máquina administrativa, para que bem desempenhasse as funções estatais, a serviço do governo metropolitano. Vê-se que, aos poucos, vai-se formando uma mentalidade consciente de sua capacidade de autogovernar-se, principalmente, a partir da expulsão dos Jesuítas, em 1759, quando, em compensação, o Marquês de Pombal possibilitou a ida de estudantes brasileiros para a Europa, a fim de continuarem seus estudos em Universidades européias. Vários deles foram cursar a Universidade de Coimbra, que passava pela reforma de sua estrutura e orientação pedagógica, configuradas na reforma dos Estatutos, comandada pessoalmente pelo grande déspota esclarecido, Marquês de Pombal, durante sua estada em Coimbra, entre 1771 e 1772.

Outros preferiram Montpellier, Bordeaux e Birmingham, onde estudaram medicina e engenharia. Esses moços, iniciados no movimento liberal dos ensaístas e enciclopedistas ingleses e franceses, a par do exemplo edificante dos intelectuais norte-americanos, também sonharam com um Brasil soberano e lutaram para tê-lo.

Malgrado o intento, executado Tiradentes, não morreu com ele o ideal de liberdade. As erupções vulcânicas do liberalismo desenfreado sacudiram os alicerces da velha estrutura do absolutismo monárquico, e sobre os escombros fumegantes das ruínas da tirania brota alvinitente a flor sublime da liberdade, aromatizando os campos onde vai raiar o sol benfazejo da Democracia, como expressão da dignidade humana, garantidora de todos os sagrados direitos.

O ideal de liberdade, igualdade e fraternidade surgia no Nordeste com a criação das Lojas Maçônicas desde o Areópago, no Engenho Itambé, em Pernambuco, até o Grande Oriente e o Apostolado, no Rio de Janeiro, que tiveram papel proeminente nos acontecimentos que culminaram com a Independência.

Napoleão, indiretamente, concorreu para nossa emancipação política, quando forçou a transmutação da Família Real e, conseqüentemente, a transferência do Estado Português. Mal chegava o Príncipe Regente D. João às terras do Brasil, já cuidava de tomar medidas altamente salutares e propiciadoras de nossa soberania.

Criou em Salvador os Cursos de Medicina e Cirurgia, bem como o de Comércio ou Economia; abriu os portos às Nações amigas, em 28 de janeiro de 1808, ao mesmo tempo que extinguiu o monopólio que escravizava e impedia o progresso comercial e industrial brasileiro.

Ao chegar ao Rio de Janeiro, começou a sua incansável faina administrativa, no afã de dotar a nova sede do Governo de todos os meios necessários ao perfeito funcionamento da ação governamental.

Começou por nomear seu novo secretariado que ia compor o Conselho de Estado por ele criado como estrutura básica administrativa do novo Império que aqui acabava de fundar, como afirmara na declaração de Guerra à França e conseqüente invasão da Guiana Francesa.

Criou, ainda, a Intendência Geral de Polícia, a Mesa da Consciência e Ordem, o Conselho Supremo Militar, o Conselho da Fazenda, o Desembargo do Paço, a Casa da Suplicação, que era a mais alta instância judiciária abaixo do Rei, a Junta Geral de Comércio, o Banco do Brasil, a Casa da Moeda, a Imprensa Régia, a Biblioteca Nacional, o Corpo de Guarda Real de Polícia, o Jardim Botânico, a Fábrica de Pólvora, a Academia da Marinha ou Arsenal de Marinha, a Academia Real Militar, que se dividiu em Escola Militar e Escola Politécnica, o Curso de Medicina e Cirurgia, no

Rio de Janeiro, a Academia de Belas Artes, com a vinda da Missão Lebreton, e, ainda, cogitou da fundação da Academia das Ciências do Rio de Janeiro, à semelhança da que havia e há em Lisboa.

Vê-se no Príncipe, a preocupação do Estadista, não só se preocupando com munir o Estado com sua aparelhagem adequada e indispensável, mas, também, com a criação de instituições necessárias ao progresso cultural que se constituiu em fator imprescindível à construção da grandeza nacional. Esta constante acompanhou o arquiteto da infra-estrutura do Império Brasileiro, de tal modo que estimulou a vinda de grandes intelectuais dos vários Países cultos europeus. Aqui vieram estudar o Brasil e dar-lhe a sua contribuição, Von Martius, o Príncipe Maximiliano von Wied Neuwied, Spix, Pohl, Natterer, Mikan, Buchberger, Raddi, Mawe, Henry Koster, Auguste de Saint-Hilaire, Waterton, Luccock, Langsdorff, Mary Graham, Karl Ritter, Alphonse de Beauchamp, James Henderson, Andrew Grant, Robert Southey, Hippolyte Taunay, Nicolau Taunay, Schaeffer, Chamberlain, Lebreton, Debret, Montigny e tantos outros ilustres visitantes que em muito projetaram a imagem do Brasil nas Cortes europeias. Por toda essa extraordinária contribuição à cultura brasileira, judiciosamente, merece o Príncipe Regente, e depois Rei do Brasil, o título de benfeitor do desenvolvimento cultural do Brasil. Cuidou também de incentivar o comércio internacional, ao mesmo passo que procurou desenvolver a agricultura com a ação devotada do Conde de Linhares, promovendo a imigração de suíços e alemães, tão importante para o progresso brasileiro.

Após a inversão brasileira, na frase de Sílvio Romero, tinha a Coroa Portuguesa sua sede na Colônia, longe do cenário político europeu. Com a renúncia do Trono Francês por Napoleão e seu exílio voluntário na Ilha de Elba, para que as quatro potências pudessem negociar com o governo de Luís XVIII, de logo reuniu-se o Congresso de Viena, em 1814, com a missão de estabelecer as bases de uma paz duradoura. Dela tomaram parte, pessoalmente, os Imperadores da Rússia e da Austria, os Reis da Prússia, Baviera, Dinamarca e Wiertenberg, bem como seus representantes, o Príncipe de Metternich, o Príncipe de Hardenberg, Humboldt, Conde Nesserode, Conde Razumoffsky, Duque de Wellington, Casthereagh, Príncipe Talleyrand, Duque Dalberg, Cardeal Consalvi, Carlos Real, Conde Assinari de San Marzano e, por Portugal, o Conde de Palmela. Estava a Nação portuguesa sob o jugo de uma Junta Governativa, presidida pelo Marechal Lord Beresford, a serviço da Inglaterra. Não só era humilhante a situação lusa como também se tratava de um pequeno Reino, sem grande expressão política. Talleyrand, querendo conquistar um aliado forte, ao mesmo tempo que desejava que se enfraquecessem os laços entre Portugal e Inglaterra, procurou ao Conde de Palmela e fê-lo ver as vantagens da elevação do Brasil a Reino Unido ao de Portugal, pois, só assim, passaria o Reino português a contar com a admiração, consideração e respeito da parte das Potências ali representadas. O ilustre diplomata lusitano se apressou em transmitir o Conselho ao Príncipe Regente D. João, que o acolheu e decretou, em 17 de dezembro de 1815, a elevação do Brasil à cate-

goria de Reino Unido ao de Portugal e dos Algarves, ao mesmo tempo que se transformavam automaticamente as Capitânicas em Províncias do Reino do Brasil. Tal medida completava a da Abertura dos Portos, transformando a velha e espoliada Colônia em Estado do Brasil, mais soberano do que Portugal, por ser agora a sede da Coroa, por viver livre do jugo britânico, por ser imenso, e fonte perene de grandes riquezas.

A libertação total do Brasil, do ponto de vista político, era simplesmente uma questão de tempo. Todavia, os exaltados se impacientavam e não queriam aguardar a marcha normal dos acontecimentos nos bastidores e no palco das grandes transformações históricas.

No Nordeste brasileiro lançou suas raízes profundas a Maçonaria, com a fundação do Areópago por Arruda Câmara, nos fins do século XVIII, seguido das Lojas denominadas Academia do Cabo, em 1802, Loja Restauração, Loja Patriotismo, Pernambuco do Ocidente, Pernambuco do Oriente, Oficina de Igarapé, Academia do Paraíso e Universidade Secreta, fundada por Antônio Carlos Ribeiro de Andrade Machado e Silva, e a Escola Secreta de Vicente Ribeiro de Guimarães Peixoto. No seio dessas sociedades secretas, o culto da liberdade e do amor à Pátria foi difundido intensamente, incendiando o cérebro dos liberais à exaltação e à ação decisiva. Aliados a antigos auxiliares de Napoleão Bonaparte, procedentes do Canadá e Estados Unidos, vieram engrossar as fileiras daqueles intelectuais pernambucanos, promotores da Revolução Pernambucana, em 1817, cujos objetivos eram a proclamação de nossa almejada soberania. O sonho daqueles idealistas se convertera num terrível pesadelo que culminou com o sacrifício de muitos compatriotas que pagaram com a vida o crime de defender a liberdade de autodeterminação.

Três anos após, irrompeu, na heróica cidade do Porto, atalaia indormitável na defesa da Liberdade nas terras de Viriato e do Condestável D. Nuno Álvares Pereira, aquele movimento rebelde, conhecido por Revolução Liberal do Porto. Vitoriosa a cruzada de redenção portuguesa, convocaram-se as Cortes com a missão de elaborar a Constituição Portuguesa e restaurar a Monarquia lusa em toda a sua plenitude. Convocadas as eleições constituintes em Portugal e no Brasil, reuniram-se os representantes lusos, na pressa de redigir o capítulo que devia vigorar no Brasil, antes mesmo da chegada de nossos delegados às Cortes de Lisboa. Teleguiado pelo Príncipe de Metternich, o princípio de intervenção, a serviço da política da Santa Aliança, procurava promover o retorno das antigas colônias ao império do monopólio ibérico. Na mesma linha passaram a agir as Cortes Portuguesas, no sentido da recolonização do Brasil, e para tanto tomaram seguidamente medidas reversivas que levaram a Família Real a retornar à sua antiga sede.

No Brasil começou a resistência patriótica, em busca de assegurar a nossa autodeterminação. O Império Brasileiro, altaneiro e consciente de seu papel político, já existia, de fato, desde aquela declaração solene

do Príncipe D. João, no Rio de Janeiro, em 10 de junho de 1808, quando disse: "Do seio do Novo Império, que acabo de fundar, declaro guerra à França e mando invadir a Guiana Francesa". Ratificou o Regente sua resolução ao elevar o Brasil à categoria de Reino Unido. Pressionado pelas Cortes, viu-se obrigado a retornar para Lisboa, porém, antes de fazê-lo, nomeou D. Pedro, Regente do Reino do Brasil, e o convocou ao Paço de São Cristóvão para lhe dar um conselho de Estadista astuto: "Pedro, o Brasil em breve se separará de Portugal; põe a Coroa na tua cabeça, antes que um aventureiro lance mão dela."

A advertência aconselhativa calou profundamente no espírito do Príncipe, a ponto de aceitar o convite para ingressar na Loja Maçônica do Apostolado, onde recebeu o título de Guatimozim, o que significa sua disposição de morrer pelo Brasil, como fizera o herói asteca.

Acorrendo à cidade de São Paulo para dirimir questões políticas entre Gonçalves Ledo e os Andradas, foi o Príncipe a Santos, berço do Patriarca da Independência, e lá encontrou Domitila de Castro, em cuja companhia, em colóquios amorosos, à sombra de um ficus, escreveu o requestador, com um canivete, no tronco da árvore, P. I, como a declarar-se Imperador do Brasil, pois de Portugal seria D. Pedro IV.

Antes do grito do Ipiranga, vários são os atos políticos praticados pelo Príncipe, que implicam na soberania do Estado Brasileiro. Em 9 de janeiro do mesmo ano, respondendo ao apelo das populações do Rio, São Paulo e Minas, disse: "Como é para o bem de todos e felicidade geral da Nação, estou pronto, diga ao povo que fico."

Em 16 de fevereiro daquele ano, havia criado o Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias, assegurando a todas elas a participação nas decisões político-administrativas de seus interesses.

A seguir, em 3 de junho, convocou as eleições para compor a Assembléia Constituinte, a fim de elaborar uma Constituição autenticamente brasileira, em substituição àquela imposta pelas Cortes Portuguesas. Em 6 de agosto de 1822, lançou uma proclamação aos governos e nações amigas, para que reconhecessem nossa verdadeira soberania.

Por tudo isto e após isso, a proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, não passou de um ato puramente formal, para oficializar todos os mais anteriormente praticados.

De logo, o Imperador cuidou de completar a aparelhagem administrativa, nos moldes das organizações políticas da França e da Inglaterra. Era o monarca um homem atualizado nos modelos daquelas grandes Nações, graças à influência de seus Preceptores de francês e inglês, respectivamente, Cônego Renato Pedro Boiret e Padres Guilherme Paulo Tilbury e João Joyce, os quais levavam seu ilustre aluno ao estudo daquelas línguas

através das obras clássicas de Benjamin Constant de Rebecque, Clermont Tonnerre e Blackstone. Naquele tempo muitas eram as Livrarias nacionais e estrangeiras, francesas e inglesas, existentes no Rio, onde se encontravam as melhores obras políticas e jurídicas, bem como os principais jornais de debates dos assuntos políticos do momento.

Assim, tal como Napoleão Bonaparte, procurou o arquiteto de nossa Independência tomar parte ativa na construção da ordem jurídica do Brasil.

Convocadas as eleições constituintes, no Rio, se reuniram, a 3 de maio de 1823, os Deputados para a elaboração da Carta Magna Imperial.

Tão logo se congregaram os representantes do povo, sem a necessária educação política, desandaram-se em manifestações egoísticas de afirmação, nas inconciliáveis posições extremadas. Duas facções antagônicas se conflitaram nos acirrados debates estéreis que culminaram com a dissolução da Assembléia Constituinte, em 12 de novembro de 1823.

Preocupado com a constitucionalização do Império, para sua integração no concerto das Nações civilizadas, como Estado de Direito, o Imperador nomeou a Comissão dos decênviros, com a incumbência de elaborar um novo anteprojeto que seria mais tarde submetido à votação das Câmaras Municipais.

Tomou-se por base o Anteprojeto de Antônio Carlos para dele fazer-se uma Constituição duplicadamente liberal, como prometera D. Pedro; no entanto, por influência do próprio Imperador, ou por interferência de Carneiro de Campos, introduziu-se nele o Poder Moderador, defendido por Benjamin Constant e já presente na Constituição Espanhola de Cádiz, de 1812, e na da França, de 1814. Era o poder pessoal do Monarca, que devia servir de chave da abóbada política, ao mesmo tempo em que se constituísse no instrumento de intervenção no estabelecimento do equilíbrio e harmonia entre os outros poderes clássicos do Estado Moderno. Concluído o Anteprojeto, transformou o monarca o decenvirato no Conselho de Estado, que vai ser, com o Poder Moderador, o pomo da discórdia, até a proclamação da República. Outorgada a Constituição Imperial contra a vontade das Câmaras Municipais de Cachoeira, na Bahia, Goiana e Recife, em Pernambuco, e Itu, em São Paulo, imediatamente se levantaram os protestos com a Confederação do Equador, no Nordeste, e com a separação da Banda Oriental do Uruguai. Começaram as ameaças de desintegração da Unidade Nacional, tão incansavelmente defendida pelo Imperador, por Bernardo Pereira de Vasconcelos, Evaristo da Veiga, Honório Hermeto Carneiro Leão, Padre Diogo Antônio Feijó, pelos Andradas e pelo Duque de Caxias. Urgia manter a ordem e defender a todo preço a Unidade Nacional.

No plano internacional foi a soberania brasileira reconhecida pelos Estados Unidos, Inglaterra, França, Áustria e, finalmente, por Portugal, mediante atendimento das condições impostas pelo Governo luso. Tratou

o Imperador da criação dos Cursos Jurídicos de São Paulo e Olinda, em 1827; promulgou o Código Criminal em 1830 e pretendia fazê-lo em relação ao Código de Processo Criminal e ao Código Civil, mas não o conseguiu, em virtude de sua abdicação.

As reações contra o Poder Moderador, o Conselho de Estado, a vitalidade do Senado e a não autonomia das Províncias agitavam o cenário nacional. Tramou-se o golpe de Estado, de 30 de julho de 1832, sob a inspiração dos Padres José Bento, José Custódio Dias e José Martiniano de Alencar, com o apoio de muitos outros parlamentares que queriam reformar a Constituição, com a adoção daquela que se tornou conhecida por Constituição de Pouso Alegre.

* * *

Senhores! Em todos os passos da vida política do Brasil-Império a presença oportuna, equilibrada e eficiente do Senado Nacional sempre contribuiu, de modo decisivo, para propor e aplicar as mais heróicas e patrióticas soluções, nos momentos críticos de nossa História. Os liberais exaltados, por serem imaturos e incoseqüentes, constituíram-se, sobremaneira, os porta-estandartes de todos os movimentos políticos, sediciosos e extremados, na pregação das idéias do Jacobinismo ultraliberal. No recinto da Assembléa-Geral, desassombrada pregação se fazia abertamente, no período regencial, embora contra tal proselitismo se erguessem, na cruzada cívica de defesa da Constituição Imperial, as vozes dos mais intemeratos pregadores — Bernardo Pereira de Vasconcelos e Evaristo Ferreira da Veiga —, que foram indubitavelmente os defensores incansáveis e intransigentes da legalidade, da ordem e da unidade nacional, numa demonstração de profundo sentimento de patriotismo.

Nos idos da batalha reformista da Constituição do Império, a qual culminou com a promulgação do Ato Adicional, em 12 de agosto de 1834, eram os ultraliberais pugnadores pela criação da Confederação Brasileira, enquanto os liberais moderados defendiam a transformação da Monarquia Unitária em Federativa, ao passo que os conservadores se empenhavam em mantê-la nos moldes em que foi concebida nos ditames da Carta Magna. Nos longos debates no âmbito da Assembléa-Geral e da Imprensa cotidiana, houve quem propusesse a supressão do Poder Moderador, e da vitalidade da senatoria, a extinção do Conselho de Estado, a adoção da legislatura de duração bienal, com a renovação sempre de um terço do Senado; propôs-se também a oposição do Veto do Poder Legislativo ao Veto do Monarca, bem como a criação das Assembléas Provinciais, a discriminação das rendas públicas e a transformação da Regência Trina em Regência Una.

Tais idéias exacerbadas não vinham encontrar eco no cenário austero do Senado. Sempre representou o Conselho dos Velhos o recanto onde iam apagar-se todas as paixões políticas à luz do bom senso e da serenidade, próprios dos que experimentaram os efeitos salutares das longas vivências

e das sábias experiências. Por isso, a Gerúzia Brasileira sempre foi o remanso onde se aplacaram todos os arroubos das paixões políticas, em cujo cadinho se retemperou o inexcedível sentimento de Pátria. Composto o Concílio Senatorial de cidadãos brasileiros quadragenários, ou mais avançados em idade, havia de ser o palco da moderação e da sabedoria política sob cuja égide repousava a responsabilidade na condução serena do destino da Pátria. Por mais difícil que se mostrasse o quadro das constantes agitações ideológicas, sempre se houve o Senado Imperial com bom senso e moderação, sagacidade e descortino, com tirocínio e altivez, de tal arte que pudesse sofrer os impulsos incontroláveis e incontidos dos que não mediam meios nem conseqüências na caminhada tumultuária para atingir a escalada do Poder.

Haja vista, as sedições que irromperam em alguns pontos do território nacional, inquietando o País inteiro e deixando em sobressalto as populações pacíficas e ordeiras que almejavam paz para o profícuo trabalho diuturno.

Penetrando nos umbrais do Senado Imperial, nesta Casa secularmente histórica, o paladino das grandes causas nacionais, Bernardo de Vasconcelos, assombrou com a sua bravura cívica, arrostando os seus mais valentes contendores. Aqui, deste púlpito da vida pública do Brasil, com sua vasta cultura política e jurídica, o invencível e indomável Senador Vasconcelos fez, muitas vezes, estremecer a Pátria.

Era o ano de 1838, quando aqui ingressava pela primeira vez o ilustre Senador por Minas, o inigualável lutador, verdadeira encarnação do mais lídimo patriotismo. Fez desta tribuna a sua trincheira inexpugnável e, qual Júpiter tonante, desfechava centelhas de ira contra os inimigos da ordem e tropejava sátiras candentes que cobriam de sarcasmo os seus impiedosos adversários e desafetos.

Outras vozes gloriosas também aqui se ergueram, ao longo do Império, quais sejam a de Feijó, do Visconde de Abaeté, do Marquês de Barbacena, do Marquês de Abrantes, do Marquês de São Vicente, de Antônio Carlos, do Padre Martiniano de Alencar, do Senador Nabuco, de Zacarias de Góis, do Marquês de Paranaguá, do Marquês do Paraná, dos Marqueses de Caravelas, do Senador Vergueiro, de Teófilo Otoni e de tantos outros, inclusive Rui Barbosa, já no período republicano.

Quando da campanha maiorista, foi neste recinto que se defendeu a antecipação da maioridade do Príncipe-Rei, ao abrigo das invectivas do Regente, graças à vitaliciedade das funções senatoriais. Neste agosto auditério, prestou seu solene juramento o Imperador juvenil e, neste mesmo retiro, mais tarde, prometeu respeitar e cumprir a Constituição e as Leis do País sua Alteza Real a Princesa Isabel.

A História — Supremo Tribunal do Mundo — consagrou esta Casa como sendo o Templo do Civismo e do Patriotismo, em cujo altar nos curvamos em reverência para fazer justiça a esta Gloriosa Instituição que tantos relevantes serviços tem prestado à Pátria.

Em face da rígida estrutura constitucional centralizadora e da restauração do Conselho de Estado em 1841, levantaram-se em armas, em 1842, os liberais de Minas e São Paulo, tornando-se cada vez mais perigosa a situação do Brasil.

Escolhido Luís Alves de Lima e Silva, Barão de Caxias, para combater os insurretos, conseguiu vencê-los nas diversas frentes, restaurou a paz interna e assegurou à Pátria a ordem e a Unidade Nacional. Ainda em consequência da restauração do referido Conselho, como efeito retardado, levantaram-se os pernambucanos com a Revolução Praeira, em 1849, a qual foi rapidamente esmagada.

Elabora-se e promulga-se o Código Comercial em 1850. Faltava a codificação do Direito Civil, de que três vezes cuidou o sábio Monarca D. Pedro II, porém não conseguiu levar a termo tão complexa e difícil empresa.

Aboliu-se a escravidão negra e ecoou em todo o território brasileiro o brado de liberdade, estabelecendo-se fraternidade humana, nascida do "amai-vos uns aos outros" dos Evangelhos.

Eis, Senhores, a arquitetura grandiosa do templo augusto da nacionalidade, cujos alicerces já foram feitos, cujas paredes já estão construídas, em cuja nave já reboam as vozes uníssonas do patriotismo altissonante; entretimentos, ainda falta arrematar a cúpula que enfeixa a expressão arquitetônica da grandeza da Pátria. Esse zimbório é edificado com as forças políticas consubstanciadas em partidos políticos responsáveis pela construção de uma filosofia a serviço do bem-comum. Isto se fez no Império, quando se deram os entrechoques dos antagonismos descobertos. No seio da Assembléia Constituinte, verificaram-se os primeiros embates, no lusco-fusco das indefinições ideológicas, quando ainda aturdidos se encontravam os partidários dos vários movimentos e correntes de idéias, nas oscilações e vacilações próprias dos que ainda não amadureceram mentalmente, para que possam conscientemente fazer as opções, e delinear as definições de conduta política. Quatorze anos transcorreram, para que as idéias tomassem o seu curso e fossem formar os dois partidos que vararam o Império e que vieram projetar-se na República. De um lado se agruparam os conservadores e liberais moderados, formando em 1837 o Partido Conservador; do outro lado se alinharam os defensores das idéias ultraliberais, e por isso mesmo revolucionários. O primeiro é responsável por todas as reformas que foram operadas no Império, ao passo que o segundo tem na sua conta todos os movimentos sediciosos. Nesse jogo de idéias antagônicas sempre se houve bem o Rei Filósofo, ouvindo sempre seu Conselho de Estado, que funcionava como se fosse a consciência nacional, exercitando

sábia e habilmente o Poder Moderador, no bem da Pátria. Respeitou o Imperador todas as regras do jogo político, e por isso se fez respeitar pela Nação inteira. Só em 1868 se viu obrigado a dissolver a Assembléia-Geral e derribar o Gabinete Liberal, que negou os recursos necessários pedidos por Caxias para enfrentar a luta nos campos de batalha da guerra do Paraguai. Foram as razões de Estado e o bem da Pátria que o levaram a praticar tal medida excepcional, contrária à própria índole do nosso Venerando Marco Aurélio.

Passou-se da estrutura centralizada que a Constituição Imperial criou, no estilo franco-espanhol, para os moldes da política inglesa, com a criação do Parlamentarismo, em 1847. Chegamos à forma ideal de organização política, a Monarquia Parlamentarista, com apenas dois grandes partidos que disputavam as preferências populares. Reinava no Brasil a verdadeira Democracia Coroada, alicerçada na ordem e no progresso. Sobrepairava soberanamente a figura augusta do Imperador, velando incansavelmente pelos destinos da terra que lhe serviu de berço e que hoje lhe serve de túmulo. Estava o Império estruturado de corpo inteiro e estava a Pátria engrandecida no conceito das outras Nações.

* * *

Senhores, neste mesmo recinto e desta mesma tribuna histórica, púlpito deste santuário da Pátria, tantas vezes se ergueram as vozes mais autorizadas daquela corte de verdadeiros varões de Plutarco, em defesa dos grandes e elevados ideais que edificaram, no solo brasileiro, um País gigante que caminha em busca de seu destino. Daqui, vezes sem conta, alteou sua voz, na defesa intransigente da unidade nacional e da ordem, o maior dos Estadistas do Império, o verdadeiro mestre do parlamentarismo no Brasil, no dizer do Barão do Rio Branco, Bernardo Pereira de Vasconcelos, o Grande, como afirma Tobias Monteiro, o Mirabeau do Brasil, na opinião do grande historiador John Armitage que o conheceu de perto, o gigante parlamentar, no julgamento de Nabuco, ou o maior de nossos homens públicos, no conceito judicioso de Gaspar da Silva Martins, ou, ainda, o maior onde estivesse, como afirma Alfredo Valladão. Era o grande patriota, que começou sua carreira em 1826, na Assembléia-Geral, e veio continuar sua luta, como Ministro e como Senador, neste recinto que se solenizava, quando elevava sua voz em defesa da Pátria. Orador primoroso, príncipe da ironia, rei do sarcasmo, muitas vezes despia moralmente os seus adversários mais irredutíveis, levando-os ao ridículo e ao fracasso. Atingido pela Doença de Tabes, pouco a pouco foi sofrendo o abalo físico, porém cada vez mais se retemperava o seu caráter, a sua força moral, o seu espírito de gigante indomável. Exposto à comiserção e ao opróbrio impiedoso de seus desumanos contendores, mesmo assim não se abatia, muito pelo contrário, erguia-se nas culminâncias da oratória parlamentar, nos vãos de sua imaginação criadora, na glorificação da Pátria e no engrandecimento desta secular instituição, cujo sesquicentenário aqui comemoramos.

O Senado e a Abolição

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO

Professor Emérito

Seria escusado rigorosamente, mas ao mesmo tempo, uma falta imperdoável, começasse por agradecer ao Professor Arthur Machado Paupério as palavras com que me introduziu junto à audiência.

Digo que seria escusado porque S. Ex^a já me cumulou de tal maneira com a sua generosidade no decurso de muito tempo, com a sua gentileza, com a sua afeição de chefe e de amigo, que quase já me habituara. No entanto, seria uma falta imperdoável se não salientasse, perante os alunos, o meu sentimento de respeito e de gratidão por esse eminente Mestre.

Estamos, meus caros alunos, numa sala que freqüentei em menino. Mas era diferente. O ambiente era o mesmo, o espaço físico era este. Era o Senado do Império, depois Senado da República. As bancadas e as tribunas populares eram baixas. Sentado na primeira fila, o assistente quase que podia tocar a cabeça de um Senador que estivesse de pé. Vim aqui algumas vezes. Era aluno do Internato Pedro II. E aqui vinha na esperança, sempre frustrada, de ouvir um discurso de Rui Barbosa. Nunca me aconteceu isso. Rui Barbosa vinha pouco ao Senado. Ele só aparecia naqueles momentos impressionantes em que a sua oratória se despejava por estas janelas, enfeitiçava a cidade, invadia o País. Se não cheguei nunca a ver o grande orador desta tribuna, poderia contar as vezes em que, em companhia de amigos e companheiros do Pedro II, o encontrei na Avenida Rio Branco, freqüentando cinemas que então lá havia, metido no seu fraque cinza, com o seu chapéu-do-chile, com o seu guarda-chuva, sua bengala de cabo de ouro. Cumprimentava todos que com ele cruzavam, claro, porque todos o cumprimentavam.

Lembro-me da entrada do então Cinema Pathé, que ficava entre 7 de Setembro e Ouvidor; do Cinema Palais, que era fronteiro; o Cinema Avenida, na esquina de Assembléia. Rui Barbosa a todos freqüentava, e, com aquele hábito de investigar minuciosamente toda a letra escrita, era curioso ver como ele se apossava do programa (naquele tempo havia o hábito de os cinemas fornecerem programas impressos aos espectadores). Entrávamos tendo na mão um programa com o resumo da fita, como é hoje no teatro. E Rui Barbosa se engolfava — e vi uma vez no Cinema Avenida — na leitura minuciosa, cautelosa, conscienciosa do seu programa.

Não vou insistir aqui nas recordações pessoais.

Este recinto, esta Assembléia, esta quadra, este espaço físico do edificio fala muito ao meu coração, porque o freqüentei quando menino e porque aqui tive antepassados. O meu avô, Cesario Alvim, foi Senador à Constituinte da República; minha mulher aqui teve também seu avô, o Conselheiro Rodrigues Alves, Senador da República, antes e depois de ser Presidente. Esta é uma Casa ilustre. Pedro Calmon, amanhã, vai falar sobre a Casa, e ele, melhor do

Dirigindo-se a uma assembléia na qual os estudantes eram grande maioria, o orador utilizou o estilo coloquial, próprio de aula. Texto taquígrafado da gravação pela Subsecretaria da Taquígrafia do Senado Federal e revisado pelo autor.

que eu, conhece a sua história. Recordo-me de que era propriedade de um rico negociante português. Não sei se seria assim como aparece nas gravuras do princípio do século passado. Esse comerciante vendeu-a ao Conde dos Arcos, o último vice-rei do Brasil, Dom Marcos de Noronha e Brito. O Conde dos Arcos foi a primeira autoridade pública que ocupou esta Casa. Com a Independência, foi convocada a Assembléa-Geral, que se reuniu, como sabemos, em 1826. Estamos comemorando, exatamente a 6 de maio, a implantação da Assembléa-Geral do Império. Aqui veio ficar o Senado, enquanto a Câmara foi se alojar na Cadeia Velha, que também conheci, porque lá era a sede da vida parlamentar de meu pai. Não sei se seria demasiada vaidade dizer que fui o oitavo Deputado do meu nome que representou Minas Gerais na Câmara, e o segundo Senador da República. A minha convivência com as instituições parlamentares é antiga. Daí o meu vezo irreprimível de defendê-las, de não aceitar a sua dissolução, nem mesmo a sua submissão.

Cabe-me falar sobre o Senado do Império e a Abolição. Proporia que dividíssemos o quadro evolutivo da libertação dos escravos, em três etapas, porque a palavra abolição não cobre todo o processo da libertação.

No princípio, a libertação dos escravos adquiriu a forma da supressão do tráfico negreiro, quer dizer, da importação de negros da costa da África e da sua venda no Brasil como escravos. Essa primeira fase é a do combate ao tráfico. Uma segunda fase, da libertação dos negros no Brasil, culmina com a Lei do Ventre Livre, do Visconde do Rio Branco. A Lei do Ventre Livre, de 28 de setembro de 1871, instituiu a liberdade do nascituro. Outra fase, essa menos importante, seria a libertação dos sexagenários, que vem mais tarde. E, finalmente, o que se pode chamar propriamente a Abolição. Abolição é diferente de emancipação. A emancipação dos escravos é a sua libertação mediante condições: condições econômicas, condições de serviço junto aos antigos senhores, e outras fórmulas de adaptação do processo liberatório que foram utilizadas em outros países. No Brasil, não. No Brasil, proclamamos desde logo o que se chamou a Abolição, quer dizer, a libertação incondicional dos escravos. Entretanto, ela se fez quase sem lutas. Houve um processo gradativo. Para efeito didático, para efeito de maior clareza na exposição, divido em três partes: a parte de combate ao tráfico, isto é, ao comércio, à importação de escravos; a parte de libertação do ventre, como se chamava a Lei do Ventre Livre, a liberdade do nascituro; e, finalmente, a marcha para a Abolição.

Entremos no assunto. O ciclo abolicionista, é óbvio, seria quase ridículo dizê-lo, tem a sua origem na Europa e a sua aplicação na América. A origem é intelectual, política e ideológica. Só seria possível nos países muito mais avançados, muito mais civilizados, muito mais cultivados. Evidentemente, a aplicação dessas idéias de libertação só poderia vir a ser realizada nos países onde existisse a escravidão. A escravidão na Europa terminou muito cedo. Antes do Renascimento. O escravo propriamente já não existia mais, se bem tivessem havido, em Portugal, muitos exemplos. Aqui estão historiadores, como Eremildo Viana, que sabem muito bem disso. Houve escravidão na nossa terra mãe, isso em séculos muito recuados. Houve escravos índios, houve escravos pretos. Há cronistas portugueses que diziam que Lisboa, em meados do século XVI, parecia uma cidade africana, tal a quantidade de negros existente. Naturalmente que esse processo abolicionista foi muito mais precoce, e não me vou deter sobre ele.

Quanto aos índios, a idéia de abolição vem do início da colonização da América. O grande Padre Las Casas tem o seu livro de defesa dos índios da América do Norte e da América Central; e, no Brasil, o Padre Vieira foi um dos pregadores da libertação dos índios. Já era colocado o problema da abolição dos selvagens desde o século XVI por Las Casas; e desde o século XVII por Vieira.

A abolição do escravo negro só se inicia propriamente, como movimento coordenado, depois da Revolução Francesa, quer dizer, depois que a Revolução Francesa consagrou aqueles princípios abstratos, em certo sentido, mas profundamente cheios de apelo realista, em outro sentido, dos direitos humanos.

Depois da Revolução Francesa, depois da Revolução Americana, com a incorporação da idéia dos direitos humanos na Primeira Emenda Constitucional dos Estados Unidos, é que a liberdade do homem, isto é, o fato de poder trabalhar sem ser obrigatoriamente, sem estar ligado pelo vínculo da escravidão, foi-se inculcando nos espíritos europeus. Começou na Inglaterra o grande movimento, depois da libertação dos escravos das suas colônias. Aliás, essa libertação é muito condicional, é muito relativa. Os ingleses tinham motivos ideais, motivos nobres, motivos elevados para sustentar a idéia de libertação dos escravos, mas, por outro lado, os ingleses eram condicionados também por um motivo muito prático, muito pragmático. Há na Inglaterra uma espécie de duplicidade, de moeda de duas faces, nesse jogo da abolição. Ela era, em certo sentido, movida por homens como Wilberforce, como o grande Pitt, Presidente do Conselho, por Fox, outro grande político inglês do princípio do século, que sustentavam a abolição como um ideal. A Inglaterra também o fazia porque, tendo promovido a abolição nas suas próprias colônias americanas, o custo da produção nos países que mantinham a escravidão era muito menos elevado que essas colônias. Todas aquelas colônias inglesas das Antilhas, da América Central passavam a ter uma produção assemelhada à nossa, produção tropical, mas muito mais cara, porque era um regime salariado. Interessava à Inglaterra obrigar a libertação dos escravos naqueles países que ainda os possuísem, porque era a maneira de não onerar desigualmente os produtos que eles fabricavam iguais aos nossos. Então, havia aí uma razão econômica. Havia ainda uma outra razão: principalmente depois da derrota de Napoleão em Waterloo, a Inglaterra teve um surto natural de expansão de sua marinha. A marinha inglesa passou a ser, então, não mais um instrumento de luta contra a França, mas um instrumento de conquista do mundo. A marinha inglesa precisava firmar-se em todos os mares. É aquele famoso ditado inglês: "Britain rules the waves". A Inglaterra governa as ondas. Por que ela governava as ondas? Porque tinha a maior esquadra do mundo. E, por isso mesmo, ela precisava dar prestígio, dar significação, dar aplicação, àquela formidável esquadra de guerra.

Portanto, estes foram os motivos para a abolição da escravatura: primeiro, motivos ideológicos respeitáveis, de liberdade humana; motivos econômicos; e, terceiro, motivos militares, a expansão naval da Inglaterra.

A Inglaterra fez o seu grande império colonial precisamente na fase em que ela lutava pela abolição, pela libertação dos escravos. Interessante é que, ao mesmo tempo em que ela libertava os escravos, fazia colonos, que, no fundo, era forma disfarçada de escravidão. Mas este é outro terreno em que não vou entrar.

Os Estados Unidos imitam os ingleses em 1808, e também proclamam a abolição. Os ingleses a tinham proclamado em 1807, em pleno período das guerras napoleônicas. Os americanos a proclamam em 1808. Era uma jovem nação, vigorosa e forte. A abolição americana de 1808 não teve, de fato, conseqüências, porque os americanos fizeram exatamente como nós; na parte dos Estados Unidos em que havia cultura agrícola, a parte do sul, eles instituíram o tráfico ilícito, a importação ilícita dos escravos, tal como nós, e que só vai terminar no Governo de Lincoln, em fins de 1864. No fim daquela terrível guerra civil, Lincoln expede a sua declaração unipessoal de libertação dos negros.

Chamo a atenção dos Senhores para esse aspecto. Nos Estados Unidos, a abolição custou uma guerra civil, que durou de quatro a cinco anos. Foi a maior guerra que até então tinha existido no mundo, considerando-se mesmo as Púnicas, as Guerras de Roma, as Guerras dos Fenícios, as Guerras da Grécia, enfim, todas as guerras da Antigüidade, ou mesmo as guerras de Napoleão. Até o século XIX nunca tinha havido uma guerra em que morresse tanta gente. Morreram mais de 800 mil pessoas na Guerra Civil dos Estados Unidos. Após essa tragédia, que quase aniquilou a República, é que Lincoln, por um ato do Executivo, declarou a liberdade dos escravos. No Brasil, não. No Brasil, houve, sem dúvida, lutas, houve sangue, houve conflitos, houve motins, houve tumultos, mas a abolição foi um processo — insisto — parlamentar. No Brasil, a abolição foi um processo que decorreu dentro do Parlamento. Foi um processo legislativo. Foi uma conquista da lei, uma conquista da legalidade.

Logo no princípio da vida brasileira, um pouco antes da Independência, o Brasil-Reino, de fato, já estava desligado de Portugal.

O processo da nossa Independência vem de 1808 até 1831, desde a transferência da Corte até a abdicação de D. Pedro I. Nas imediações de 1822, o problema da Abolição já estava focalizado com muita acuidade e com muito realismo. Cito, como exemplo, a "Memórias", de João Severiano Maciel da Costa, Marquês de Queluz, meu patrício. Tenho este livro. Comprei-o em Lisboa. É monografia preciosa. O Marquês de Queluz foi uma grande figura — senador do Império, governador da Guiana, ministro várias vezes. Sustentava a inviabilidade do progresso agrícola através da rotina do trabalho escravo, e propunha a imigração e a libertação dos escravos.

O Marquês de Queluz foi, sem dúvida, um homem importante, mas sem a eminência, o gigantismo histórico de José Bonifácio. A proposta do Patriarca José Bonifácio de Andrada e Silva, na Assembléia Constituinte de 1823, para que se estabelecesse, desde logo, a abolição da escravatura e nos volvéssemos para a imigração, tal como estava acontecendo nos Estados Unidos, é, de fato, uma palavra precursora. Mas a abolição só seria possível com a cessação do tráfico. A primeira etapa era proibir a entrada dos escravos. Aí houve o encontro da necessidade brasileira com os interesses ingleses. Assináramos, em 1830, um tratado com a Inglaterra, aliás tratado opressivo, tratado imposto, pelo qual nos comprometíamos a abolir a escravidão dentro de 15 anos. Em seguimento a esse tratado, veio a Lei de 1831, que determinava a mesma providência. No entanto, o tráfico era irreprimível. Os maiores potentados financeiros, sobretudo no Rio de Janeiro, eram traficantes de negros. Como hoje os maiores potenta-

dos são os grandes banqueiros, os grandes industriais, naquele tempo o eram os traficantes, e nada havia de desonroso. Eles eram importadores de máquinas. Eram os fornecedores de máquinas para a indústria agrícola, para a indústria do açúcar e, mais tarde, para a indústria do café. Assim, essa lei e esse tratado, de fato, nunca foram seguidos.

Os negros chegavam a toda parte do litoral, desde Serinhaém e Pau Amarelo, em Pernambuco, até o litoral de São Paulo, talvez mais ao Sul. Aqui, no Rio de Janeiro, dentro ou fora da baía da Guanabara, Magé, Macaé, Cabo Frio, eram todos postos conhecidos de desembarque de negros. Claro que mais tarde foi modificado pela intervenção, às vezes brutal, da esquadra inglesa, porque, terminado o prazo, marcado pelo tratado, pela Lei, em 1845, houve na Inglaterra a famosa Lei Aberdeen, o nome do Ministro que por ela propugnou. A Bill Aberdeen dava à Inglaterra o direito de exercer a fiscalização em nome do Direito Internacional. A Lei Aberdeen considerava o tráfico como pirataria, e a Inglaterra se arrogava o direito de fiscalizar e de suprimir a pirataria, coisa que se chocava muito com o Direito Internacional. Aqui temos um mestre, o meu querido e jovem colega Professor Celso Melo. Ele sabe muito bem que nenhum País pode se arrogar o direito de julgar da aplicação das normas do Direito Internacional. É claro que não pode, mas fazem. E ainda hoje fazem muito, e o Professor Celso Melo também sabe disto.

Os ingleses se arrogaram esse direito de fiscalizar, e exerciam esse direito da maneira mais brutal. Houve brasileiros mortos aqui dentro da baía de Guanabara, mortos pelas granadas, pelas bombardas dos canhões dos navios ingleses, homens que não tinham nada com a questão e que atravessavam da Praia Grande, isto é, Niterói, para o Rio dentro de uma barca. Vinha uma bala perdida dos navios ingleses, dentro da baía de Guanabara, e matava brasileiros pacíficos que estavam trafegando, que estavam dentro das águas territoriais, transportando-se por via aquática.

Isso provocou uma nota de protesto do Governo brasileiro — e começo por aqui minha menção ao Senado. Já falei de José Bonifácio, do Marquês de Queluz, e agora falarei de um grande senador — desculpe-me, é da minha terra, é de Minas Gerais, sinto muito, mas sou obrigado a dizer —, Antônio Paulino Limpo de Abreu, Visconde de Abaeté. Foi Juiz de Direito na minha Paracatu, a cidade perto de Brasília, casado com uma parenta minha, e Ministro dos Estrangeiros na época da feitura da Lei Aberdeen. O Visconde de Abaeté foi Presidente do Senado, e o tinteiro que está sobre a mesa do Senado, em Brasília, é o do Visconde de Abaeté. Ministro dos Negócios Estrangeiros, como então se dizia, o Visconde de Abaeté redigiu uma nota protestando contra a aplicação brutal da Lei Aberdeen, que é peça magistral, pela energia, pela dignidade, pela sobriedade e pela razão jurídica. Nota inteiramente irrespondível, tanto que não foi respondida. Os ingleses não a puderam responder, mas continuaram a reprimir.

O problema era colocado de forma irreversível. Tínhamos que abolir o tráfico, porque não abolir o tráfico era, em primeiro lugar, um erro, e, em segundo lugar, era submeter o nosso País ao vexame, à humilhação de estarmos permanentemente fiscalizados, violentados, agredidos por uma potência estrangeira, contra a qual não podíamos reagir, porque não tínhamos elementos materiais.

Então surge a obra gigantesca de um outro senador — Euzébio de Queirós Matoso Câmara, grande homem de Estado brasileiro, nascido em Angola, na África. Era brasileiro de fato, o seu pai brasileiro também. Euzébio de Queirós veio para o Brasil, depois formou-se em Coimbra e voltou ao nosso País. Chega ao auge do seu prestígio, do seu poder, precisamente em meados do século, entre 1845 e 1850.

É o homem do Código Comercial; é o homem que impulsiona o Código Comercial de 1850, ainda hoje em vigor; é o homem que toma parte no Regulamento nº 737, é o grande orador, é o grande chefe do Partido Conservador, Euzébio, o Visconde do Uruguai e o Visconde de Itaboraí formam a trindade conservadora, a chamada Trindade Saquarema, precisamente porque o Visconde de Itaboraí tinha uma fazenda em Saquarema, trindade que se opunha aos luzias, aos liberais. O que eram os luzias, os liberais? Eram os homens que foram metidos na cadeia, porque fizeram a Revolução de 1842, em Santa Luzia, cidade próxima a Belo Horizonte.

Os luzias eram os liberais; os saquaremas, os conservadores. Euzébio era um saquarema, era um grande conservador, era um homem que vinha da Província fluminense, como Itaboraí, como Paulino, na época em que o café subia, em que o café passou a ser o ponto de apoio da economia imperial.

A ascensão do café é, ao mesmo tempo, uma ascensão dos fluminenses, dos grandes políticos do Estado do Rio, como esses que estou citando. Essa gente, os conservadores, vem para o poder com o café.

Mas Euzébio era conservador progressista, porque era um homem de ampla visão, como estou mostrando, com a modificação da legislação comercial e com a cessação do tráfico.

Em 1850, quando ele deflagra a lei que proíbe a importação de negros, Euzébio de Queirós estava ainda na Câmara, mas em 1851 já está no Senado. E o grande trabalho de Euzébio é no Senado, porque foi aqui, nesta Casa, que ele comandou, como senador, o governo que deu, realmente, vigor à cessação do tráfico.

Parece impossível, no Brasil, enfrentar os potentados. Naquele tempo os grandes potentados não eram os grandes industriais, não eram os grandes banqueiros, e sim os grandes fazendeiros. Euzébio de Queirós colocava a polícia, a Guarda Nacional, nas grandes fazendas, para ver onde é que estavam os pretos importados ilegalmente, exigia a comprovação da documentação, botava na cadeia os transgressores. Expulsou os famosos negreiros, que eram os maiores negociadores de carne humana. Os negreiros de 1850 já eram detestados.

Felizmente, para nós, a grande maioria desses negreiros era estrangeira. Então, pode Euzébio expulsar essa gente do Brasil. Inclusive, um famoso, que tinha o monopólio quase que financeiro da importação dos escravos. Era um homem de grande nome, português, que aqui vivia, e uma espécie de dono de um grande banco. Euzébio de Queirós expulsou esse homem do Brasil.

Essa luta de Euzébio de Queirós para a proibição do tráfico dá verdadeiramente resposta à Bill Aberdeen, porque ficou comprovado pelas estatísticas que, depois que saiu a lei proibitiva inglesa, o tráfico apesar dos riscos, aumentou

muito. Aumentou muito por quê? Porque eles sabiam que o tráfico ia acabar. Então, os importadores dos negros fizeram importação gigantesca naqueles anos. Por quê? Porque não havia repressão interna. Mas quando começou a ação interna, concentrada no Senado, aí o tráfico caiu verticalmente. Acaba-se a primeira fase. Há a suspensão do tráfico.

A Lei Euzébio de Queirós é de 4 de setembro de 1850. Ele veio para o Senado em 1851, como já disse. O discurso que faz a 16 de agosto de 1852 no Senado é uma peça memorável, em que mostra como é que está agindo, mostra os resultados da sua ação e defende, com bravura extraordinária, a aplicação da lei de que era o verdadeiro criador.

Euzébio teve um fim precoce e triste. Excesso de trabalho, a turbulência da vida, talvez a falta de higiene, aqueles homens comiam muita gordura e não faziam exercícios. Há uma página de Joaquim Manuel de Macedo que é uma coisa triste. Ele passava onde está o Passeio Público, era um local de reuniões, ali no Largo da Lapa, junto ao mar, e veio um homem arruinado, cambaleante, apoiado por um outro, atravessando, tropeçadamente, aquelas alamedas. Joaquim Manuel de Macedo fica espantado, parece que conhecia aquele homem completamente apático, incapaz de reconhecer as pessoas, parece que tinha visto aquela cabeça. Então, pergunta ao amigo: quem é aquele? E o amigo responde: é o Euzébio em ruínas. É um fim de vida melancólico de um homem que merece, realmente, a gratidão nacional.

Se houvesse uma cripta de figuras que lutaram pela abolição ou a libertação dos negros, proporia que tivesse três medalhões: o primeiro, de Euzébio; o segundo, de Rio Branco; e o terceiro, ficaria entre Pedro II, Nabuco, Rui Barbosa, e tantos outros; a Princesa Isabel naturalmente, pois ela chama a si o culto formal, porquanto foi quem assinou a Lei.

Segunda etapa: a Lei do Ventre Livre. É outra batalha, batalha essa travada pelo Visconde do Rio Branco. Esta é uma grande fase, a Lei do Ventre Livre.

O Visconde do Rio Branco, José Maria da Silva Paranhos, tinha o mesmo nome do filho, já estava no Senado e era a maior figura de homem público do Império, quando chega à Chefia do Gabinete, em 1871.

Joaquim Nabuco, no retrato que faz do pai do Barão, diz, com razão, que o Visconde do Rio Branco foi o mais completo dos estadistas do Império, não que tivesse qualidades especiais ou exorbitantes em qualquer dos setores da capacidade política. Não era um orador excepcional, não era um homem de cultura extraordinária, nem um homem de inteligência fora do comum. Entretanto, possuía um conjunto de atributos, uma dignidade, uma convicção, uma consciência, uma capacidade de trabalho, uma tranquilidade, uma altitude sem altivez, que faziam dele um homem de fato completo para a missão da chefia do governo. Ele já chegava ao Senado com uma vida gloriosa. Os alunos que prezam a história do Império se lembram que Visconde do Rio Branco tinha sido o grande representante diplomático nos antecedentes e nas conseqüências da Guerra do Paraguai. Fora secretário do Marquês de Paraná, já no tempo da luta contra Rosas. Depois da feitura da Tríplice Aliança, obra de outro Senador, Francisco Otaviano de Almeida Rosa, já o Visconde do Rio Branco tinha estado no Paraguai. É o homem de Assunção, é o homem que o Império manda a

Assunção no fim da guerra. É o homem que ocupa Assunção, que domina a anarquia do Paraguai, que se comporta com grande altivez, porque não tivemos um metro quadrado de terra do país que nos agrediu e a que dominamos com um esforço tremendo.

Toda a parte de reajustamento com a Argentina, toda essa parte da nossa História diplomática, toda essa parte foi chefiada e orientada pelo Visconde do Rio Branco.

Destarte, quando chega à Presidência do Conselho, o Visconde do Rio Branco já é, de fato, uma figura estelar do Império. Nessa posição é que ele leva adiante, com uma energia implacável, a chamada Lei do Ventre Livre. Essa lei não tinha nada de original. Já estava conhecida na legislação de vários países estrangeiros, principalmente na portuguesa. Era etapa natural, lógica, do processo de abolição. Isto é, primeiro libertar as crianças que nascem. Evidente que, com o correr do tempo, essas crianças se tornariam adultos e livres, os pais morreriam e a Abolição se faria por uma sucessão natural de anos. Os anos iriam passando e a Abolição viria. Mas nunca funcionou. Nos grandes episódios da História nem sempre há moderação. As soluções são às vezes radicais.

Na verdade, a Lei do Ventre Livre não foi suficiente. Sua conquista foi um grande passo, e a História da Lei do Ventre Livre é parte da História do Senado, está ligada à História do Senado. Quem apresentou os primeiros projetos, visando a adaptação das leis estrangeiras, no sentido de que as crianças nascessem livres, foi um senador — o Marquês de São Vicente. Oriundo dos arredores de Guaratinguetá, grande constitucionalista, autor de um dos mais primorosos, preciosos livros de Direito Constitucional, o nome do Marquês de São Vicente era Pimenta Bueno. É autor dos "Comentários à Constituição do Império" que, juntamente com o livro do Visconde do Uruguai, é livro clássico da minha cadeira no período do Império. O Marquês de São Vicente é quem apresentou no Conselho de Estado os primeiros projetos que mais tarde se vão transformar na Lei do Ventre Livre. Por indicação de São Vicente, o Imperador chamou Rio Branco, que estava no Sul, exatamente nesse período de liquidação da Guerra do Paraguai. Chamou Rio Branco para a chefia do gabinete.

A luta do Visconde do Rio Branco é memorável, por causa da oposição do Partido Liberal. Incrível, o Partido Liberal, por alguns grandes senadores, como Zacarias de Góes Vasconcelos, um dos maiores senadores do Império, o Partido Liberal se opõe à Lei do Ventre Livre, porque feita pelos conservadores. A luta que o Visconde sustentou dentro do Senado, por ocasião da discussão dessa Lei, foi realmente admirável. A Lei passou em pouco tempo, apresentada que fora em agosto na Câmara, conduzida por aquela mão de ferro, aquele prestígio, aquela eloquência tranqüila do Visconde. Machado de Assis, fala dessa eloquência, forte e discreta. É uma página de Machado de Assis sobre o velho Senado, e deve ser lida, em comemoração a esta data. E precisamente uma das coisas que Machado de Assis conta, nessa página, é o discurso do Visconde do Rio Branco, a que ele assistiu, pois era repórter, fazia a redação dos debates do Senado para o *Diário do Rio de Janeiro*. Seus discursos não eram altaneiros, não eram orgulhosos, mas eram fortes. O Visconde do Rio Branco era homem que não se deixava desrespeitar. Sereno, meticoloso, não se exaltava nunca. Defende-se, com uma tranqüilidade absoluta, contra o florete malicioso e sangrento de Zacarias de Góes. Zacarias de Góes era um solteirão,

saía daqui, ia para casa e passava a noite toda estudando para, no dia seguinte, vir ao Senado e espinafrear os colegas todos, em grego, latim etc. O Visconde não tomava conta disso, não ligava. Zacarias de Góes investia com aquela fúria toda, e o Visconde do Rio Branco se defendia com a majestade de uma grande figura.

Desta forma, temos a segunda etapa da Abolição, com a Lei do Ventre Livre.

A terceira etapa é propriamente a da Abolição, a libertação final dos escravos.

Houve um retrocesso após a Lei do Ventre Livre. A partir dela houve uma espécie de cansaço. Os partidos estavam mais ou menos quebrados. Tinha havido a Coligação, tinha havido a liga, o Partido Progressista, e depois começou o Partido Republicano, exatamente em 1870, pouco antes da Lei do Ventre Livre. Caíram, então, o Império, o Parlamento, e o Senado também, numa espécie de marasmo, cansaço. Os grandes temas, como a Abolição, já provocavam menos interesse.

Já um partido, que não se denominava partido, mas que era de fato um, as Forças Armadas, precisamente o Exército, vinha da Guerra do Paraguai. Começava a programação e a propaganda republicana dentro dos quartéis. Toda a classe militar começava a funcionar como terceiro partido, que não tinha representação popular, mas possuía força decisória nos momentos graves.

Por conseguinte, o Senado caíra no marasmo. A partir de 1875, um jovem deputado, Rui Barbosa, com o Senador Dantas, apresenta o projeto de libertação dos sexagenários. Nessa época o movimento propriamente abolicionista já espocara, já explodira tanto nas ruas como no campo. Vêm as grandes figuras dos jornalistas abolicionistas, os Rebouças, José do Patrocínio, os Nabucos, que são também os grandes oradores da Abolição. Nabuco, na Câmara, cujo troar oratório era como um clamor, era como um clarim de batalha. Os discursos de Nabuco tinham o feitio, a força, o estridor, o grito de um toque de comando.

Talvez seja essa a grande fase da vida do jovem deputado de Pernambuco. Rompe com todas as ligações da sua família fidalga, aristocrática, de senhores de engenho, de senhores de escravos, e vem tomar a chefia, como um Caio Graco, como um Tibério Graco, da liberdade do povo. Comunica-se com o povo, se junta com o povo e marcha à frente do povo para a revolta da Abolição. A parte final da Abolição já é uma revolta, revolta que começa no Senado e que acaba no Senado. Isso é que é memorável.

O Senador Antônio Prado, Senador do Império e depois grande figura da República tinha sido contra a Abolição. Subitamente, numa reviravolta, pôs-se à frente do movimento abolicionista. Homem de velha linhagem, também dono de fazendas, Antônio Prado percebeu a situação, lançou-se ao contrato de imigrantes italianos. Encheu suas fazendas de imigrantes — Santa Veridicena, Santa Maria, todos aqueles grandes empórios de café — e partiu para a Abolição. São Paulo era a fortaleza da agricultura brasileira, a fortaleza do café, e rompe o compromisso com a escravidão.

Então, no Senado, Antônio Prado começou a campanha. O povo sustentava. Os jornais, os teatros, os grandes escritores, os romancistas — não vou falar aqui da quantidade de obras literárias que dizem respeito à Abolição —, no

teatro, na música, em toda parte, na rua, no povo, tudo já vai tomando aspecto verdadeiramente de subversão nacional contra aquela instituição caduca.

Era preciso acabar com aquilo. Como é que acaba?

Antônio Prado apresenta um projeto de abolição com indenização. Não seria Abolição, e sim emancipação com Abolição. Era Presidente de São Paulo, Francisco de Paula Rodrigues Alves. Foi mandado pelo Barão de Cotegipe, que era Presidente do Conselho, para ver se reprimia a sedição que já estalava em São Paulo. As fazendas se despovoavam, os escravos invadiam as estradas, Santos tornou-se uma praça de refúgio, de asilo aos escravos. Rodrigues Alves foi mandado para lá para ver se continha a situação, mas não conseguiu. Então deu-se esse acontecimento admirável: o Presidente de São Paulo, futuro Presidente da República, que estava lá, em São Paulo, para sustentar a causa do governo contrário à Abolição, deixa a Presidência de São Paulo, vem para o Rio, volta para o Parlamento, para votar a favor da Abolição. Tenho a fotografia, do dia 13 de maio de 1888, com os dois juntos, Nabuco e Rodrigues Alves. Tinham sido colegas no Pedro II, foram colegas na Faculdade de Direito de São Paulo, foram amigos até o fim da vida. Um chamava-se Francisco de Paula Rodrigues Alves; o outro, Joaquim Aurélio Nabuco de Araújo. Estão os dois sentados juntos, votando a Abolição.

É no Senado que se faz a Abolição. E como é que se faz? Com o projeto de Antônio Prado e com o Gabinete João Alfredo — grande figura, João Alfredo Correia de Oliveira, senador por Pernambuco. Rodrigo Silva era Ministro da Agricultura e escreve uma carta a Rodrigues Alves: “Eu faria tudo, menos aceitar a Abolição sem condições”. Pois bem, é esse Ministro da Agricultura, que disse que não aceitaria nunca a Abolição sem condições, que, premido por João Alfredo, premido pela rua, premido pelo povo, premido pelo futuro, apresenta o projeto de Abolição, no dia 9 de maio. Em poucos dias o projeto transita, e, no dia 13 de maio, finalmente, é aplaudido, aclamado. Joaquim Nabuco faz aquele famoso discurso na sacada do Paço, atual prédio dos Correios e Telégrafos. A Princesa Isabel estava esperando no Paço para assinar o projeto. O filho do Visconde de Uruguai, Paulino José Soares de Souza Filho, se encontrava na tribuna da Câmara, combatendo a Abolição. Ele vinha daquela linha conservadora, intransigente. Estava na tribuna da Câmara quando vieram dizer-lhe: “Deputado, não continue a falar, porque a Princesa está esperando para assinar o projeto. O projeto já passou na Câmara e no Senado, só falta assinar.” Então, ele diz: “Recolho-me, Sr. Presidente. Vou sentar-me, porque não se faz esperar uma dama, sobretudo de tão alta hierarquia.”

O projeto foi apresentado pelo Senador Antônio Prado, impulsionado por outro senador, João Alfredo, e, no dia 13 de maio, o Brasil conquistava a libertação dos negros, sem sangue, sem guerra civil, sem luta, sem pressão oficial, apenas pelo funcionamento espontâneo das instituições livres, pelo funcionamento do Congresso.

O Brasil começou a Abolição logo com a Independência na Assembléia-Geral, e conquistou a Abolição no dia 13 de maio, nas vésperas da queda do Império, dentro do Parlamento, sem guerra, sem luta, através das instituições livres.

Era o que tinha a dizer como Professor da Faculdade de Direito.

O salão do Senado

PEDRO CALMON

Professor Emérito

Para a Câmara dos Deputados, bastou a casa existente, a Cadeia Velha, ao pé do Paço da Cidade. De lá saiu para a imolação o protomártir da Independência, Tiradentes! Para o Senado, que se inaugurou a 6 de maio de 1826, precisou-se de palácio adequado. Foi o do Conde dos Arcos, no Campo de Sant'Ana, ampliado e aformoseado por um dos engenheiros franceses de D. Pedro I, com o salão grandioso para as sessões famosas — esta mesma sala em que se situa a Congregação da Faculdade Nacional de Direito.

Aqui estamos, no lugar em que se completou a fisionomia bicameral do regime, com o caráter federativo dos Senadores pelas províncias, de 1826 por diante reunidos em face da Mesa alta, o trono imperial ao lado, bancadas em semicírculo, as galerias suspensas em meia-lua, as colunas com a fímbria de ouro que, alumadas pelo imenso lustre suspenso do teto, davam ao recinto uma gravidade eclesiástica, de capela-mor. Este é o velho Senado de Machado de Assis, em que a vitaliciedade, no Império, juntou os estadistas de superior autoridade no País, condenados, pela permanência e pela missão, a uma paz tão diferente dos barulhos parlamentares da outra Casa: a fria dignidade da Câmara perpétua! Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, referindo-se ao gelo que nela havia, chamou-lhe uma vez de Sibéria. Queria definir o degredo e o sossego de sua glacial tranqüilidade, todavia, turbada e interrompida, nas crises culminantes do sistema. O que distinguia da Câmara dos Deputados a dos Senadores, na Monarquia, era exatamente o estilo. Como os dois partidos se revezavam no poder, era necessário que no Senado convivessem liberais e conservadores, num equilíbrio que desafiava a conjuntura política, feita de Câmaras

exclusivamente oficiais: a oposição à espera do Governo, este manipulando as unanimidades passageiras.

Por isso mesmo no Senado se travavam os diálogos impostos pela situação, entre conservadores e liberais, cuja doutrina ali se apurava e confirmava. A Câmara era o cenário vulcânico; o Senado, a geleira contemplativa. Mas a vida das instituições se distribuiu habilmente por ambas as Casas, com a diferença dos costumes, no Senado calmos e conciliadores, na Câmara explosivos e altissonantes. Significativamente, o Imperador — entre a criação da presidência do Conselho, em 1847, e o fim da Monarquia, em 1889, entregou, com duas exceções apenas, a chefia do Governo a membros do Senado. Foram presidentes do Conselho: Alves Branco, Macaé, Souza e Melo, Olinda, Itaboraí, Paraná, Abaeté, Ferraz, Caxias, Furtado, Olinda, São Vicente, Rio Branco, Sinimbu, Saraiva, Paranaguá, Lafaiete, Dantas, Cotegipe, João Alfredo, Ouro Preto, todos Senadores. Somente Zacarias e Martinho Campos, em 1862 e em 1882, foram Deputados.

Era em 1831. A sete de abril, confraternizando com o povo, o Exército obteve a capitulação de D. Pedro I, que abdicou em favor do filho. Não havia Legislativa em funcionamento para eleger a Regência. Lembrou ao General Francisco de Lima e Silva o ardil de convocar, com Deputados e Senadores que estivessem no Rio, a sessão especial naquela mesma manhã, no Senado, em que se escolheu a Regência provisória, salvando nas suas linhas mestras o regime. Era para a placidez do Senado que apelavam as forças desencadeadas da desordem, nesse transe da mudança política, que liquidou o primeiro reinado, e na festiva revolução de 23 de julho de 1840, que aclamou o segundo. Bem podia no seu desespero o Governo regencial, encabeçado por Bernardo Pereira de Vasconcelos, dissolver a Câmara. Mas como não atingia o Senado, para lá em tumulto se dirigiram os Deputados; e reunidos aos Senadores, sob a presidência do Marquês de Paranaguá, pediram a D. Pedro II que aceitasse desde já o trono. São os dois movimentos que abrem e encerram a experiência republicana dos nove anos, necessária à consolidação do Império, incompreensível (ou absurda) sem a maciça resistência daquele foro vitalício. Não se dissesse que não o agitava, vez por outra, a paixão facciosa. Dependia do ímpeto e da audácia dos senadores combativos, em face da maioria calada cuja velhice se rodeava de veneração e prudência. Conta-se que uma vez ia de tálburi o Presidente do Senado, Visconde de Abaeté, quando um amigo, na rua, se des-

barretou, saudando-o. O Visconde fez que não o viu. E explicou depois: de tálburi, em lugar da carruagem, o Presidente do Senado andava incógnito... Para testemunhar a lhanza dos debates, nada como o episódio da discussão de Zacarias com Cotegipe. Cheio de autoridade, gritava aquele, chefe da oposição, que o Presidente do Conselho não tinha tempo para nada. Saía do Senado, prolongava pelas noites a dentro a sua galanteria, acordava tarde... Replicou o barão: o senhor Zacarias é que aproveitava bem o seu tempo, recolhendo-se à Santa Casa da Misericórdia, de que era provedor, onde se fechava com as irmãs de caridade etc. etc. Riram-se todos. Mas no final, os dois se entenderam. Não convinha, pediu Zacarias, que homens respeitáveis entretivessem equívocos malignos. Retirava a alusão às noites perdidas do barão, e ele riscaria da sua resposta os etc. etc. De sua parte, com prazer o atendia, declarou Cotegipe; mas, contanto que ficasse a referência do adversário à sua galanteria. Dava-lhe muito prestígio! Serve a anedota para caracterizar a brandura com que se tratavam os senadores do Império. Diz-se que uma feita aconselhou o Barão de Cotegipe: — “Senhores, o nosso destino é envelhecermos juntos, tenhamos portanto toda a tolerância com os companheiros...”

Realmente, os jovens protagonistas da Independência, os atrevidos políticos da fase da Regência, os maduros árbitros da Maioridade, foram aqueles senadores silenciosos de 1889, que a 15 de novembro não puderam pronunciar-se sobre a revolta da tropa. Presidia a sessão preparatória o Conselheiro Paulino. A 20 de novembro é que se abria o período legislativo. Ficava o Senado a dois passos do Ministério da Guerra. Acabava de desfilar a coíuna rebelde sob o comando triunfal de Deodoro. Que era aquilo? — perguntaram, pedindo a palavra, senadores aflitos. Impediu-os de falar o Presidente: “O Regimento proibia manifestações do Plenário. Estava-se numa passiva sessão preparatória...” E suspendeu os trabalhos, para assuntar a conjuntura. A República soprou o alto círio que dos topos do Senado do Império iluminava a cena brasileira. O outro, o novo, criado pela Constituição de 1891, reunido nas mesmas instalações (sem o trono imperial) representava, como na América do Norte, a autonomia dos Estados. Era a corte da Federação, a Casa dos senadores federais, equilibrando, como no sistema abolido, o poder deliberativo com os deputados da Nação. Em lugar da vitaliciedade monárquica, o prazo do mandato era de oito anos. Mas a eleição premiava, como no regime anterior, os veteranos, os mais velhos (35 anos, o limite mínimo de idade), os ex-governadores, os patriarcas

da política provincial, entre os quais logo repontaram os fundadores da forma republicana, deram ao Senado a categoria de Colégio máximo do poder. Avultou nessa ilustre companhia a enérgica predominância de Pinheiro Machado. Contrapôs-se-lhe a magia oratória de Rui Barbosa.

Ei-lo, no busto que domina este salão, solitário e meditativo, como se fosse o derradeiro da corte que se dissipou nas névoas da história. Machado de Assis fecha a sua reminiscência do velho Senado com a sombra do porteiro, que se esvai por uma janela. Perpetua-se o antigo Senado pela sobrevivência do homem fabuloso que até 1922 o fascinou com a voz oracular. Personifica a Instituição. É o seu supremo intérprete. Pequenininho, a cabeça grande, de mapa-mundi, como lhe chamou Menotti del Picchia, dobrando-lhe sobre o peito, de fraque cinzento, a testa escampa, os olhos fulgindo atrás da luneta de aros de ouro, tinha a estatura dos gênios (esses reduzidos heróis que cometem as epopéias) e a eloquência dos libertadores (esses arautos privilegiados da consciência humana). Ouvi-o uma vez, na Bahia, em 1919, aseteando, com os dardos da sátira, o despotismo doméstico de José Joaquim Seabra. Não cheguei, menino e moço, a escutá-lo no Senado, onde aparecia nos grandes dias, glorioso e tranqüilo, para desenvolver, com a sua dialética insuperável, os recursos da lógica e da retórica, exato, fecundo, rutilante; sem dúvida, o maior tribuno do Brasil. Unia à fertilidade do verbo o conhecimento exaustivo do Direito. Era com isso, sem a cátedra (a não ser a cadeira de senador) e sem o capelo (a não ser o fraque cinzento), o professor magnífico da mocidade. Encarnava o regime na beleza do ideal e na prodigalidade da oração: vivia para ensinar. Daí a justiça que lhe fez a Faculdade apossando-se do salão onde tanto lhe repercutiu a palavra: exigiu que aqui houvesse unicamente a sua imagem. Sem outra que a confrontasse. No auditório de sua Câmara, sem os ouropéis que a enfeitavam, mas conservada na perfeição da estrutura: o senador que ficou, depois de removido e transformado o Senado, que daqui em 1928 se mudou para o Palácio Monroe, e se estabeleceu finalmente nas brilhantes instalações de Brasília. Imaginou Renan a sentinela de pedra, a que a erupção do Vesúvio reduziu o soldado que continua guardando, pessoa feita estátua, o pórtico sagrado. Assim idealizamos Rui Barbosa. Trazendo-nos do antigo Senado o alento e a recordação, bronzeficado para a eternidade, a fronte erguida, os olhos cintilando atrás dos vidros do pince-nez, a boca quase aberta, parecendo que lhe escorre dos lábios que se movem um último pedido da palavra que tro-

veja — é o emblema da entidade imortal, esta que aqui reside, entre os muros deste recinto em que as luzes montam guarda, como no altar de Deus as velas acesas, à dignidade da pessoa humana!

Permiti que os faça desfilar, nessa tribuna em que comedidamente disseram a opinião, o parecer, o voto, os senadores do passado. A começar pelos Marqueses, Caravelas, Valença, Baependi, Abrantes, Sapucaí, Paraná, chefe austero da Conciliação; Queluz, vindo da magistratura da colônia; Inhambupe; o sócrático Marquês de Maricá, o de Santo Amaro, primeiro Presidente do Senado; irmãos na glória, Caxias e Osório; o Visconde de Cairu, humanista de sábios conceitos; o de Alcântara, o de Caeté, o de Jaguarí, o de Souza Franco, que uma feita, sozinho, enfrentou com vantagem a Câmara inteira; o esplêndido Inhomirim, na juventude panfletário célebre; Rio Branco, general das duras batalhas parlamentares; o irresistível Camaragibe, Sinimbu, um dos magos do Partido Liberal; Ouro Preto, sua figura de proa, quando a facção, como o barco dos romanos, investia de quilha aparelhada de ferro contra a esquadra inimiga...; os ínclitos Barões de Uruguaiana e de Cotegipe, este o risonho condestável das forças conservadoras; do lado oposto Zacarias, crítico inclemente do Governo; Nabuco de Araújo, com a auréola de grande legislador, audaz, sibilino, laborioso; a mestiçagem coroada de nomes afro-americanos, Francisco Gê Acaiaba de Montezuma; frio e lacônico, José Antônio Saraiva; expansivo e popular, o Senador Dantas; rejuvenescido pela luta infatigável, antigo jacobino, feito girondino do Senado monárquico, Silveira Martins; um dos maiores da grei, o velho Paulino, Visconde do Uruguai; tinha a honra de haver organizado o sistema, que em 1842 venceu a conjuração dos radicais; da outra banda Teófilo Ottoni, que, pelos inconformados alçara o estandarte da rebelião, e dominava as multidões acenando-lhes com o lenço branco; no fundo do quadro, os pais da democracia imperial: São Leopoldo, Paula Souza, Bernardo de Vasconcelos; mais próximos, o imenso Pimenta Bueno, o eloqüente José Bonifácio — o moço, Pedro Leão Veloso, Filipe Franco de Sá, Joaquim Delfino, os doutos Cândido de Oliveira e Ouro Preto, este destinado a representar na transição política o heróico papel do vencido que não se humilha... Desaparecem na penumbra das épocas os homens do regime extinto. Sucedem-se os novos, os "federais", os contemporâneos que, na República Velha, estruturaram o poder dos governadores, a harmonia das maiorias sob a batuta dos maestros excelsos da política, a maciça uniformidade governista do Senado

onde, todavia, discrepavam, impávidos e festejados, alguns líderes da oposição, os que terminaram o mandato (sem reeleição possível), fiéis aos compromissos com as situações derrubadas. Passaram uns e outros. Na realidade, passaram todos que, em 1926, se fecharam as portas do Senado, para se reabrirem — mudados os tempos e as circunstâncias — à explosão do ensino.

Grave erro foi o dos engenheiros que para renovar a Casa a despiram de suas galas e louçanias. Desapareceu a veneranda decoração que vinha da Monarquia. Mãos ímpias despojaram este salão — de tão soberbos ecos — de sua grandeza a majestade. Retirou-se-lhe o que lhe dava imponência e bizarria. Paredes nuas, janelas rasgadas sobre a rua vazia (essa rua repleta de gente e zoada nos dias ilustres da nacionalidade), pobre e deserto, este auditório das orações imperecíveis adormeceu na quietude, na tristeza, na solidão dos salões que vez por outra se franqueiam às cerimônias públicas; de ordinário cerrados e esquecidos.

É para a sua tradição que vos convido a revê-lo, senhoras e senhores, como foi outrora. Vestimo-lo com a emoção, carregamo-lo saudosamente com os seus doirados, as suas pompas e as suas riquezas, restituimo-lo à fantasia da juventude como era no tempo dos nossos avós. Ali, as pesadas cortinas brasonadas. Aqui, a mesa presidencial. Adiante, enquanto houve neste país, o trono do Imperador. Em redor, as galerias murmurantes; em baixo, as bancadas em que se refugiavam, tímidos e velinhos, os últimos das gerações que se iam apagando, nos caminhos da história. E sobre o recinto recomposto, a alma da instituição, que era a livre palavra dos oradores. Perdemos a sua ressonância. Salvamos-lhe na memória problemática a lição; a grave lição dos direitos que neste palácio continuamos a doutrinar.

A unidade dos propósitos santifica o local em que aos senadores do Império e da República se seguiram os catedráticos e os estudantes.

Dir-se-ia que nele paira o mesmo espírito.

É a névoa do tempo, que se esgarça em torno do busto perene de Rui Barbosa. Devemos parar um instante. E de ouvidos postos no discurso egrégio, escutar o que da confusão das cousas e da multiplicidade dos nomes irrompe numa toada de reza. É a prece, senão o *Te Deum*, dos direitos humanos. A mística invocação da Liberdade!

O Senado do Império e o pragmatismo parlamentar brasileiro

PROFESSOR PAULINO JACQUES

Da Faculdade de Direito da UFRJ e
do Associação Brasileira de Letras Jurídicas

I -- ANTELÓQUIO

Deveis estranhar que fale desta Tribuna, e com vestes talares, contrariamente ao que fizeram os conferencistas ilustres que me precederam, discursando da Mesa Diretora.

É uma homenagem especial que presto aos Senadores do Império, que, com sua eloquência fogosa, incendiaram de emoção este recinto augusto.

Em verdade, por aqui passaram, entre outros, Antônio Carlos, o velho — fluente, sonoro e impetuoso. Bernardo de Vasconcelos — impulsivo e mordaz. Zacarias de Góes e Vasconcelos — inteligente e ardoroso. Barão de Cotegipe — lógico e irônico. Gaspar Silveira Martins — trovejante como as cargas de lança de Osório e intemorato qual Bento Gonçalves nos entreveros republicanos-federalistas.

Demais, ousou falar ante a effigie do condor da eloquência brasileira, Rui Barbosa, que assombrou o mundo, em nosso século, com a sua oratória cicerônica. Por isso, fardei-me de gala, como os grandes “cabos de guerra”, antes de suas batalhas memoráveis!

II — PÓS-ANTELÓQUIO

Peço licença também para congratular-me com os organizadores deste ciclo de conferências e da exposição do Senado Federal — Senador Magalhães Pinto, Diretor Machado Paupério, Diretora Leyla Castello Branco Rangel, Zélio Valverde e seus operosos auxiliares —, que mereceram elogiosos comentários do público em geral.

Com essas palavras extraprotocolares, passo ao exame do tema de minha palestra.

III — PRÓLOGO

O Poder Legislativo, na Constituição Política do Império do Brasil, exercido pela Assembléia-Geral, com a sanção do Imperador (art. 13), era bicameral. Compunha-se de duas Câmaras, a dos Deputados e a dos Senadores (art. 14), e mergulhava as raízes na tradição greco-romana e anglo-americana. O *Conselho* e a *Eclésia* atenienses, como o *Senado* e os *Comícios* romanos, bem o demonstram, nas lições de GLOTZ e MOMMSEN. Igualmente, as *Upper*

Chamber e Lower Chamber, dos primórdios das Constituições inglesa e americana – no ensinamento de BLACKSTONE e DICEY, e de STORY e COOLEY.

IV – A COMPOSIÇÃO DO SENADO

O Senado do Império era composto de Senadores *vitalícios*, nomeados pelo Imperador, mas em lista tríplice, escolhida pelo eleitorado das Províncias, em dois graus (arts. 40 e 43).

Cada Província dava tantos Senadores quanto fosse a metade dos seus Deputados (art. 41). No caso de número ímpar de Deputados, levava-se em conta o número imediatamente inferior, de tal forma que a Província que tivesse onze Deputados, daria cinco Senadores (art. 41). E a Província que contasse apenas com um Deputado, daria um só Senador (art. 42). O Senado do Império, no início, em 1826, tinha, em média, cinquenta Senadores.

V – REQUISITOS PARA SENADOR

Eram os seguintes:

A) Brasileiro no exercício dos direitos políticos (nato ou naturalizado) – por exemplo, os Senadores José Clemente Pereira e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, portugueses naturalizados brasileiros.

B) Idade mínima de 40 anos.

C) Pessoa de saber, capacidade e virtudes, tendo preferência as que houvessem prestado serviços à Pátria.

D) Rendimento anual mínimo de 800\$000 (oitocentos mil réis), por bens, indústria, comércio ou emprego (art. 45, n.ºs 1, *usque* 4º).

Entretanto, para Deputado, os requisitos que seguem:

A) Brasileiro no exercício dos direitos políticos.

B) Maior de 25 anos.

C) Professar a religião do Estado.

D) Renda mínima de 400\$000 (quatrocentos mil réis).

VI – ATRIBUIÇÕES DO SENADO

Além das atribuições *legislativas*, que o Senado exercia concomitantemente com a Câmara dos Deputados, tinha ele outras, que lhe eram *exclusivas*. Por isso, os subsídios dos Senadores correspondiam a um e meio dos subsídios dos Deputados (um mais metade) (art. 51).

Todavia, essas atribuições *exclusivas* do Senado apresentavam natureza *vária*:

A) De natureza *política*:

a) convocar a Assembléia-Geral, na hipótese de o Imperador não havê-lo feito, decorridos *três* meses do prazo estabelecido na Constituição, que era 3 de maio de cada ano (art. 47, item 3º, combinado com o art. 18) – sabido que a sessão legislativa durava quatro meses, e a legislatura, quatro anos (art. 17);

b) convocar a Assembléa-Geral, no caso de morte do Imperador, para escolher a Regência Trina Permanente (art. 123) — sendo que, enquanto não se realizasse essa eleição, *governaria* o Império uma Regência Provisória, composta dos Ministros do Império e da Justiça, e de dois Conselheiros de Estado, mais antigos em exercício, sob a presidência da Imperatriz viúva ou, na sua falta, pelo Conselheiro mais antigo (art. 124).

B) De natureza *judiciária*:

- a) *conhecer* dos delitos *individuais* cometidos pelos membros da Família Imperial, salvo os do Imperador, cuja “pessoa” era “inviolável e sagrada, não estando sujeito a responsabilidade alguma” — nos precisos termos do art. 99 (Constituição, art. 47, item 1º);
- b) *conhecer* dos delitos *individuais* praticados por Conselheiros de Estado e Ministros de Estado;
- c) *conhecer* dos delitos *individuais* cometidos por Senadores e Deputados, sendo que os destes durante a legislatura (art. 47, item 1º).

É óbvio que os delitos “individuais” eram os que, hoje, denominamos delitos “comuns”, e o “conhecimento” deles compreendiam o seu “processo” e o “julgamento”. Como observa o Marquês de São Vicente (José Antônio Pimenta Bueno), “esse tribunal especial justifica-se para afastar a possível influência das paixões políticas ou populares no julgamento de tais delitos” (in “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, edição do Ministério de Justiça, Rio, 1958, pág. 114, *in fine*). Nesses crimes, a acusação incumbia ao Procurador da Coroa (art. 48).

Em se tratando de responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado (art. 47, item 1º), hoje, denominado “crime de responsabilidade” ou “impeachment” — na terminologia anglo-americana —, o Senado apenas julgava, cabendo a acusação à Câmara dos Deputados (Constituição, arts. 38 e 47, Lei de 15-10-1827, arts. 17, 18 e 20). Obviamente, nos delitos comuns dos Senadores e Deputados (estes, durante a legislatura), cabia a acusação ao Procurador da Coroa, ainda que julgados pelo Senado (arts. 47 e 48).

VII — O PRAGMATISMO PARLAMENTAR

Chamamos “pragmatismo” ao conjunto de práticas observadas no Parlamento, de acordo com a lei ou *a latere* dela. Na Inglaterra — a pátria do regime de governo parlamentar —, BLACKSTONE e BAGEHOT examinaram o assunto. Essas práticas, acabamos adotando, algumas contra o *texto* da nossa Constituição.

Eis as principais:

- a) “Fala do Trono”, discurso em sessão solene da Assembléa, em que o Imperador expunha o seu programa de governo, na abertura, e analisava-lhe a execução, na de encerramento — sessões essas que a Constituição do Império denominava “Sessões Imperiais” (arts. 18 e 19);
- b) “Resposta à Fala do Trono”, em que a Assembléa sobre ela se pronunciava, em termos corteses, na presença de Sua Majestade, e, de-

pois, livremente, em reunião comum — como informava o Marquês de São Vicente (*in* “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, cit. págs. 125 e 126);

- c) “Interpelações aos Ministros de Estado”, para esclarecerem os negócios de suas Pastas — aliás, a “prática” sem apoio em texto constitucional, como demonstrou o Visconde de São Leopoldo (José Feliciano Fernandes Pinheiro), quando Ministro do Império, mas que o Imperador acabou aceitando (*in* “Anais da Câmara dos Deputados”, anos de 1826 e 1827);
- d) “Moções de confiança”, em favor dos Gabinetes Ministeriais, que por elas eram mantidos;
- e) “Moções de desconfiança”, que, em geral, derrubavam esses Gabinetes;
- f) “Dissolução da Câmara dos Deputados”, em consequência de o Imperador não aceitar a “Moção de desconfiança”, ou por outro motivo relevante. Aliás, de acordo com o art. 101, nº 5, da Constituição, cabia à Sua Majestade essa prerrogativa, com audiência do Conselho de Estado.

Por absurdo que pareça, uma dessas “práticas” iniciou-se antes da existência de nossa Constituição Imperial, com a dissolução da Assembléia Constituinte e Legislativa, por Decreto de 12 de novembro de 1823, convocada outra no mesmo ato, segundo o posterior texto constitucional (art. 101, nº 5).

VIII — OS PRECURSORES, NO BRASIL, DO PRAGMATISMO PARLAMENTAR

Reunida em 1826, a segunda Assembléia Legislativa, na conformidade da Constituição Política outorgada em 23 de março de 1824, três intímatos gladiadores da tribuna parlamentar — Evaristo Ferreira da Veiga, Bernardo Pereira de Vasconcelos e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro —, iniciaram a campanha em prol da *parlamentarização* do regime de “governo pessoal” do Imperador, com apoio no Estatuto supremo.

Como esclareceu ao plenário, o Visconde de São Leopoldo — então Ministro do Império, que era a Pasta mais importante, porque cuidava dos negócios e interesses gerais das Províncias —, a pretensão dos “três mosqueteiros do sistema parlamentar” não tinha apoio na Constituição, mas o Imperador, por liberalidade, acedia àquela. Essa doutrina foi mantida, nos anos posteriores de 1827, 1828 e 1829, pelo Marquês de Olinda (Pedro de Araújo Lima) e pelo Marquês de Caravelas (José Joaquim Carneiro de Campos) — ao tempo, as mais altas expressões da inteligência e da cultura jurídica do País.

Dáí por diante, o “comparecimento” dos Ministros de Estado ao plenário das Câmaras, para responderem a “interpelações” feitas pelos mandatários políticos — converteu-se em “prática” regular, ou mais exatamente, em “costume constitucional”. Eis porque Alfredo Valladão, no seu famoso ensaio, “Da Aclamação à Maioridade”, edição de 1973, pág. 230, considerava, com razão, a Bernardo de Vasconcelos o “verdadeiro precursor do sistema parlamentar brasileiro”. Os “Anais da Câmara dos Deputados”, nos anos de 1826 a 1829, corroboram a assertiva do saudoso historiador.

A própria abdicação de Sua Majestade Imperial, em 1831, e a posterior renúncia do Regente único, presidente de uma República Coroada, o severo Padre Diogo Antônio Feijó, demonstraram que o “sistema parlamentar”, entre nós, fortalecia-se sempre e cada vez mais. E a Lei da Maioridade, de 23-7-1840, que “arranhou” o art. 121 da Constituição, declarando o Imperador maior antes dos “18 anos completos”, pois tinha apenas 14 anos, 7 meses e 15 dias de idade — reafirmou o propósito de as Câmaras governarem o País. A atitude corajosa e patriótica de Antônio Carlos, no plenário da Câmara, convidando os seus pares e o povo a irem ao Senado solicitar-lhe a aprovação dessa lei de imediato, *revalidou*, ainda que sob forma de “revolução branca”, o “pragmatismo parlamentar”. Vale rememorar a famosa frase-digna do Duque de Caxias, do Marquês do Herval ou do Barão do Triunfo, mais tarde repetida nos plainos paraguaios — “Quem for brasileiro, que me acompanhe ao Senado!”

IX — O CARGO DE PRESIDENTE DO CONSELHO DE MINISTROS

A Lei nº 523, de 20 de julho de 1847 (*impropriamente chamada decreto*), que criou o cargo de “Presidente do Conselho de Ministros”, veio consagrar a nossa “pragmática parlamentar”, quase trintenária, porque o Ministro do Império, como já referi, chefiava praticamente o Gabinete.

A partir daí, o Conselho de Ministros transformou-se num corpo político colegiado, com força deliberante majoritária — verdadeiro Gabinete no estilo inglês, qual se verifica em JENNINGS, em sua clássica obra “Cabinet Government”.

Aliás, o Marquês de São Vicente informava, em seu livro citado, que, “na ausência do Imperador às reuniões do Conselho, o Presidente do Conselho é na “verdade o 1º-Ministro” (pág. 260, nº 359).

Assim, o que, até então, era “costume parlamentar”, passou a direito positivo — seguindo o afamado apctegma de SPENCER — “o costume precede a boa lei”.

X — GABINETES MINISTERIAIS DERRUBADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Embora a Constituição (art. 101, item 6º, combinado com o art. 142), facultasse ao Imperador “nomear e demitir *livremente* os Ministros de Estado, sem prévia audiência do Conselho de Estado” — no exercício do Poder Moderador, que pressupunha aquela audiência —, Sua Majestade, em geral, atendia ao pronunciamento da Câmara dos Deputados.

Realmente, foram “derrubados”, através de “moções de desconfiança” aprovadas pela Câmara dos Deputados, entre outros, os seguintes Gabinetes Ministeriais:

- a) em 1861, o presidido por Luís Alves de Lima, mais tarde, Marechal e Duque de Caxias, a maior glória militar da Pátria;
- b) em 1862 e 1864, o de Zacarias de Góis e Vasconcelos, liberal ardoroso, professor de direito e orador destemido;

- c) em 1883, o do 2º Marquês de Paranaguá (João Lustosa);
- d) em 1885, o de Souza Dantas (Manuel Pinto), liberal moderado.

XI – CÂMARAS DOS DEPUTADOS DISSOLVIDAS PELOS GABINETES MINISTERIAIS

Em contrapartida – mas consoante a “pragmática parlamentar” –, foram “dissolvidas” as seguintes Câmaras dos Deputados, que dificultavam a ação do Governo, entre tantas, convocadas novas Câmaras para breve:

- a) em 1849, por sugestão do Presidente do Conselho, Marquês de Olinda, apesar de haver colaborado na elaboração de grandes leis, como o Código de Comércio, a Lei de Antitráfico de Escravos e a Lei das Terras – todas promulgadas em 1850;
- b) em 1863, novamente o Marquês de Olinda – em verdade, um dos mais dedicados políticos brasileiros – sugeriu ao Imperador a dissolução da Câmara, convocando novas eleições;
- c) em 1868, o Visconde de Itaboraí (Joaquim José Rodrigues Torres) logrou a dissolução da Câmara por motivos político-partidários;
- d) em 1872, o Visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos) – estadista do porte político do Marquês de Olinda – obteve a dissolução da Câmara, não obstante haver ela colaborado na elaboração da “Lei do Ventre Livre”, sancionada pela excelsa Princesa Isabel, em sua primeira Regência;
- e) em 1878, o Visconde de Sinimbu (João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu), cujo Gabinete foi cognominado de “Gabinete Terremoto”, em face dos graves problemas que suscitou, como a “eleição direta” e o “direito à deputação dos acatólicos” – idéias essas defendidas por Gaspar Silveira Martins, com o seu conhecido ardor e talento. Note-se que, apesar de convocada nova Câmara, essa não se reuniu durante o governo de Sinimbu, que não gostava do plenário político;
- f) em 1884, o Senador José Antônio Saraiva concorreu para a dissolução da Câmara, apesar de haver esta votado a “Lei da eleição direta” (Decreto Legislativo nº 3.029, de 9-1-1881), que democratizou o nosso sistema eleitoral, mas “arranhou” a Constituição, tal como já o fizera a “Lei da Maioridade” – consagrando a sentença de M. T. Cícero, “salus populi suprema lex est!”;
- g) em 1884, o Gabinete Souza Dantas (M. P.) sugeriu ao Imperador a dissolução da Câmara, que foi logo realizada;
- h) em 1885, o Barão de Cotegipe (João Maurício Wanderley) – uma das expressões mais altas da oratória parlamentar, temido pelo próprio Gaspar Silveira Martins, o “Sansão do Império”, no juízo autorizado de Joaquim Nabuco – dissolveu a Câmara depois de haver esta votado a “Lei do Sexagenário” (Lei nº 3.270, de 28-9-1885);
- i) por último, a dissolução através do Visconde de Ouro Preto (Afonso Celso de Assis Figueiredo), em 17 de junho de 1889, convocando novas eleições para 20 de dezembro do mesmo ano, as quais não chegaram a realizar-se em face do advento da República, em 15 de novembro.

O programa ultraliberal de Ouro Preto compreendia, entre outras medidas, a autonomia local e provincial, a supressão da vitaliciedade dos Senadores, a reforma do Conselho de Estado e a ampliação dos direitos civis e políticos. Foi tamanha a repercussão desse programa, que o Deputado Pedro Luís, em aparte irônico, declarou: “É a instituição da República”; ao que o Chefe do Governo respondeu energicamente: “É a inutilização da República” (in “Anais da Câmara dos Deputados” de 1839, vol. I, sessão de 11 de junho).

XII – GABINETES DISPENSADOS, “EX SPONTE”, PELO IMPERADOR

No exercício pleno do Poder Moderador (art. 101, item 6º, combinado com o art. 142, *in fine*, da Constituição), o Imperador dispensou “ex sponte” (livremente), alguns Gabinetes Ministeriais, entre os quais referimos:

- a) o de Zacarias, em 30 de agosto de 1864;
- b) o de Sinimbu, em 7 de março de 1880;
- c) o de Martinho Campos, em 2 de julho de 1882;
- d) o de Lafaiete Rodrigues Pereira – Jurisconsulto e caráter diamantino –, em 5 de julho de 1884;
- e) os de Saraiva, 20 de janeiro de 1882 e 19 de agosto de 1885.

XIII – A ESTABILIDADE MINISTERIAL

Apesar das “quedas” e “subidas” periódicas dos Gabinetes Ministeriais – em legítima prática parlamentar –, houve alguns com longa duração. Assim:

- a) o chefiado pelo Visconde do Rio Branco (25º Gabinete do 2º Império), durou mais de 4 anos (de 7-3-1871 a 24-6-1875);
- b) o do Marquês do Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão), mais de 3 anos (de 6-9-1853 a 3-5-1857);
- c) o do Barão de Cotegipe, mais de 2 anos (de 20-8-1885 a 10-3-1888);
- d) o de Luís Alves de Lima, mais tarde, Marechal e Duque de Caxias, mais de 2 anos (de 25-6-1875 a 4-1-1878.)

Dai porque não procede a acusação dos adversários do “parlamentarismo” de que é um “regime de governo instável”.

Tudo depende da organização de dois ou três Partidos, com programas definidos, rigorosa disciplina partidária e planos de ação necessários e úteis ao povo.

XIV – OS SENADORES NA CHEFIA DOS GABINETES

Mas, afinal, qual o papel do Senado dentro do “pragmatismo parlamentar”?

Era preponderante e decisivo. Os Senadores chefiavam, no princípio, os Gabinetes Ministeriais, e mais tarde, presidiam o Conselho de Ministros.

De fato, no 1º Império, ocuparam a Pasta do Império, que correspondia à Chefia do Gabinete, os Senadores Visconde de São Leopoldo e o Marquês de Inhambupe (Antônio Luís Pereira da Cunha). O Gabinete de 5 de abril de 1831, que deu origem à Abdicação, compunha-se, todo ele, de Senadores

e Marqueses — como Inhambupe, Baependi e Paranaguá —, pelo que foi denominado de “Gabinete dos Medalhões”, ao passo que o Gabinete de 7 de abril, que o sucedeu, chamado de “Gabinete dos Inexperientes”, como, realmente, o eram: o Visconde de Goiana (Bernardo José da Gama), o advogado Manoel José de Sousa França e o General José Manoel de Almeida.

No 2º Império, durante a Regência, o mesmo ocorreu. Em 1832, o Senador Vergueiro ocupou a Pasta do Império; em 1837, o Senador Marquês de Olinda; e em 1840, o Senador Bernardo de Vasconcelos.

Após a Maioridade, em 1841, o Senador Marquês de Sapucaí (Cândido José de Araújo Viana); em 1844 e 1845, o Senador Visconde de Macaé (José Carlos de Almeida Torres.)

Com a criação do cargo de “Presidente do Conselho de Ministros”, em 1847, o Senador Manoel Alves Branco, o primeiro a ocupá-lo; em 1848, 1857, 1862 e 1865, o Senador Visconde de Olinda, depois Marquês; em 1852, 1866 e 1868, o Senador Visconde de Itaboraí (Joaquim José Rodrigues Torres); em 1853, o Senador Marquês do Paraná; em 1858, o Senador Visconde de Abaeté (Antônio Paulino Limpo de Abreu); em 1859, o Senador Barão de Uruguaiana (Ângelo Muniz da Silva Freire); em 1861 e 1875, o Senador Luís Alves de Lima, depois, Marechal e Duque de Caxias; em 1864, o Senador Francisco José Furtado; em 1870, o Senador Visconde de São Vicente, depois, Marquês; em 1871, o Senador Visconde do Rio Branco; em 1880, o Senador José Antônio Saraiva; em 1882, o Senador Visconde, depois, 2º Marquês de Paranaguá (João Lustosa da Cunha Paranaguá); em 1883, o Senador Lafaiete Rodrigues Pereira; em 1884, o Senador Souza Dantas (M. P.), com o seu famoso lema, “nem retroceder, nem parar, nem precipitar”, ensejando o advento da “Lei do Sexagenário”, em 1885, mas já sob o Gabinete Cotegipe; em 1888, o Senador João Alfredo Correia de Oliveira, que, sob pressão da Regente, Princesa Isabel — a Redentora — submeteu-lhe à sanção a mais concisa lei do País, porém, a de repercussão mais profunda, nestes termos:

“É declarada extinta, desde a data desta Lei, a escravidão no Brasil.”
(Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.)

O último Senador a presidir o Conselho de Ministros, ou Gabinete Ministerial, foi o Visconde de Ouro Preto, em 1889, o qual, apesar do seu programa ultraliberal, não pôde impedir a proclamação da República.

XV — EPILOGO

Assim, podemos afirmar que o Senado, como Câmara Alta, manteve-se à altura do seu papel, segundo o “pragmatismo parlamentar”, orientando os governos para o bem da Pátria.

Como rochedo, quebrando os vagalhões das paixões políticas que subiam da Câmara dos Deputados, o Senado do Império garantiu a sobrevivência das instituições monárquicas, que deram ao Brasil grandeza cívica, política e militar.

E foi uma inapagável forja de estadistas, que iluminaram como o sol, brilharam qual as estrelas e tranqüilizaram o luar, no firmamento político da Pátria!

O Senado da Praça dos Três Poderes

Senador LEITE CHAVES

Exmo. Sr. Professor Arthur Machado Paupério, digno Diretor da Faculdade Nacional de Direito; Dr. Caio Mário Meira de Vasconcelos, ilustre Vice-Diretor e digno Professor também desta Faculdade; Exmos. Srs. Professores; Srs. funcionários, meus estimados estudantes, alunos desta gloriosa Faculdade.

Há um motivo para que me expresse desta forma: quando daqui saímos, esta Faculdade e suas lembranças se impregnam de tal sorte em nosso espírito que agimos e procedemos como se daqui nunca nos tivéssemos ausentado.

No curso da vida, basta encontrar um colega que aqui se tenha formado, ainda que sendo de outra turma, para que laços de intimidade e afeto de logo se estabeleçam.

Confesso que a esta Faculdade ficou muito presa a minha vida de estudante.

Ao chegar hoje aqui, após 20 anos de ininterrupta ausência, fui tomado por recordações das mais gratas, que supunha amortecidas ou mesmo desaparecidas de minha lembrança.

Muitas delas afloraram-se de cheio. Lembranças de colegas, das lutas estudantis, de algumas aulas inesquecíveis, dos Professores.

Senti que foram nas tertúlias e nas lutas do CACO (Centro Acadêmico Cândido de Oliveira), na permanente disputa de seus dois partidos: ALA e REFORMA, como, ainda, nas lutas que daqui se transferiram para a UNE, que o meu espírito se afinou para a vida pública, vindo aflorar pela primeira vez neste mandato de Senador em que represento o Estado do Paraná.

Creio que jamais teria vindo a disputar este mandato e a, de fato, exercê-lo se não fossem aquelas primeiras experiências de política estudantil, quando as vocações começam a despertar os interesses do espírito para certos caminhos da vida.

Guardo de alguns professores lembranças tão vívidas como se fossem de véspera. Não consigo esquecer, igualmente, algumas aulas admiráveis, pelo seu brilho, sua ciência e alguns exemplos que ficaram para a vida.

Com base nessa experiência, tenho defendido para o estudante de Direito a necessidade de freqüência às aulas. Embora em grande parte teórico, é um curso que jamais pode prescindir da presença do professor, de sua imagem, sua orientação. O amor ao saber é contagiante e leva à

Conferência proferida de improviso, sem recursos sequer a notas. Daí assumir em certos momentos aspecto quase coloquial.

imitação. E muitos alunos, sobretudo os assíduos, procuram reproduzir o exemplo e comportamento dos professores que mais impressionam.

Esta identificação constitui, em geral, uma orientação de caminho, uma postura em relação ao leque de opções que a vida futura vem a oferecer.

E, às vezes, não são apenas as aulas que ficam. São os exemplos, as lições de vida.

Não posso recordar o Professor Haroldo Valladão, de Direito Internacional Privado, sem lembrar-me também de suas sentenças destinadas a tornar o homem eficiente em seu mister. Aquela frase, repetida por gerações, ficou-me nos ouvidos e serviu-me como norma: "Tiens toi à ton sujet". E ele traduzia pela seguinte forma: "Fica no teu assunto, no teu campo". E, quantas vezes, tenho visto pessoas preparadas e inteligentes que amargaram o fracasso, simplesmente, por tergiversarem sempre, não serem capazes de atuar com constância num determinado setor, sabido que a constância é um dos requisitos para o sucesso em qualquer mister.

Com menor freqüência, costumava repetir também que "os homens que resolvem não são os sábios nem as sumidades e sim os homens eficientes". Realmente, um homem eficiente é imbatível. Aqueles atributos às vezes levam ao vazio, à divagação. A eficiência leva a resultados concretos, positivos, honrosos. Mesmo na vida profissional, respeita-se mais um advogado ou juiz que realiza as suas tarefas nos prazos da lei do que sumidades que, perdendo-os por desleixo, gastam tempo e latim em justificações inaceitáveis.

Estes são apenas exemplos de vida prática. Aluno de Valladão, por mais displicente que fosse, jamais conseguiria aprovação sem conhecimento de sólidos princípios de Direito Internacional Privado.

Valladão ministrava nos cursos jurídicos ao tempo em que ensinava maneira de conduta. E de fato quem sai da Faculdade com um objetivo certo já leva um passo de vantagem em direção ao sucesso. E não foi por outra razão que Napoleão disse certa vez "os que vacilam raramente vencem."

Não posso esquecer-me também de outro ilustre e sábio Professor desta Casa: Hélio Tornaghi que aliava, a um tempo, vasto e profundo conhecimento de Direito processual, tanto civil quanto penal, a uma técnica impressionante de transmitir esses conhecimentos. A sua aparência de juventude permanente e a sua proclamada simpatia em relação aos alunos, ajudavam-no, por certo, nessa difícil faina de ensinar, sobretudo, ensinar bem.

O Professor Tornaghi cultivava um hábito singular. No primeiro dia de aula, chegava sempre com um Código novo. Código seco, sem comentários.

A proporção que as aulas se iam sucedendo, acumulavam-se também as anotações e remissões feitas à margem do Código. No fim do ano, esse Código que era uma preciosidade, ele presenteava a um dos alunos, atirando-o no meio deles. A dádiva pertencia a quem a apanhasse.

A uma indagação ele me respondeu: faça isso para evitar a rotina. Usasse todo ano o mesmo Código, encontraria excessiva facilidade, o que me levaria a fugir à pesquisa.

Realmente, o estudo, tanto para quem ensina quanto para quem aprende, é pesquisa constante. Os que se acomodam não acompanham o tempo, desatualizam-se, o que é imperdoável no mundo do Direito.

No segundo andar desta Faculdade há uma placa que lhe oferecemos. No dia da homenagem ele fez um breve discurso, citando essa anedota: "Dois amigos que passeavam por uma rua pararam diante da casa em que Mozart nasceu. Havia uma placa com a seguinte inscrição: "aqui nasceu Mozart". Um dos amigos, também músico, perguntou: "quando eu morrer, colocarei uma placa na casa em que nasci, com esses dizeres?" Certamente, respondeu o outro, mas, com estas palavras: "Aluga-se esta Casa." Foram risos gerais, acrescentando o Professor Tornaghi: Não preciso me preocupar. Tenho já a minha placa!

Santiago Dantas é igualmente inesquecível. Não me recordo de ter visto alguém mais brilhante na exposição do Direito, na clareza das interações nos exames do Doutorado. Santiago fazia bem o que dificilmente alguém consegue fazer: falava bem, escrevia bem. De certa forma, um desses atributos apoquentava o outro. Mas em Santiago, eles assumiam a mesma expressão. E aliava a tudo isso a elegância da frase, dos gestos, da postura. Vi-o, nesta sala, compondo uma banca examinadora. E a sua figura sobressaía entre todas as demais, de professores de diversas faculdades, **experts** na mesma matéria. Todas as vezes que ele se dirigia ao candidato, então examinado, fazia-o declinando o nome inteiro, composto de três sobrenomes, a que juntava ainda o invocativo de professor.

Não se consegue esquecer também Chico Campos, Chico Ciência, nosso professor no Curso de Doutorado. Ensinava Filosofia do Direito. Aulas magistrais. O adjetivo não constitui exagero. As aulas eram, a princípio, simples, claras, meridianas. Todos os alunos se sentiam no mesmo nível do professor. Mas, ao final, é como se o vissem numa distância das montanhas que se acinzentam no horizonte. Não esqueço a primeira aula: O mundo existencial do Direito. Onde existe o Direito? Em que mundo ele se situa? — Perguntava. Ele existe como a pintura em relação à tela, como o livro em relação à mesa? Não, respondia, o Direito existe no mundo do dever ser. Quando o direito é, deixa de ser Direito para ser cousa, como o Direito Romano.

Freqüentemente, ao término das aulas, ficava no pórtico da Faculdade, cercado por alunos. Nessa oportunidade, caía a majestade, sobretudo, quando passava a discutir política partidária, fazendo sérias restrições a Juscelino pela construção de Brasília.

Todas as recordações me afloram vívidas à memória. E é dentro desse clima de ternura e de saudade, que darei início a essa pálida conferência a que titulei de "O Senado da Praça dos Três Poderes", em contraposição ao tema escolhido por Pedro Calmon nesse mesmo ciclo de Conferências, com a denominação de "O Senado da Praça da República".

Referimo-nos ao Senado de Brasília, o Senado de hoje, no que ele se diferencia do Senado que existiu até 1960, quando foi transferido para a nova Capital.

Não se pode esquecer que Brasília é uma cidade singular dentre muitas, pela maneira como foi projetada e construída. Também pela sua localização, clima e componência humana.

É uma cidade feita para a solidão, para o trabalho meditado, para o lazer doméstico. Não exigindo muito do Senador, socialmente falando, dispõe este de maior tempo para a atividade parlamentar.

Sua composição em nada mudou. Sendo uma Câmara dos Estados, a sua representação continua a ser de 66 Senadores, 3 por Estado, não contando com representação o Distrito Federal que, entretanto, é fiscalizado em sua administração pela sua Comissão do Distrito Federal.

Pela sua singularidade, Brasília, nem sempre, desperta o interesse imediato dos moradores mais recentes. A acomodação não é fácil. Leva anos, às vezes. Há pessoas que, nem mesmo com o correr do tempo, se consideram identificadas com Brasília.

Essa dificuldade não ocorre, todavia, com as pessoas que se identificam com o seu trabalho, e que têm, também, perfeita identificação com a família.

Não ocorrendo uma dessas identificações ou nenhuma delas, a vida se torna de fato difícil, solitária, insuportável.

Em razão disso, profissão alguma pode ser realizada com rendimento.

Desde, entretanto, que se estabeleça esse liame de convivência, a vida se torna até agradável, mais fecunda, mais inclinada ao estudo, à meditação.

De um modo geral, os Senadores estão identificados.

Prova-o o volume da produção parlamentar que tem revelado acentuado acréscimo. Um exemplo é suficiente para confirmação dessa assertiva: de 1946 a 1960 foram apresentados apenas 682 projetos, enquanto, de 1960 a 1967, esse número se elevou para 1.669. Isto, apenas, para fazer uma comparação entre o último decênio em que o Senado funcionou no Rio e o primeiro de funcionamento em Brasília.

Note-se, ainda, que, naquele primeiro número, estão incluídos os projetos sobre matéria financeira ou fiscal, hoje desferidos à competência do Senado por força da legislação excepcional.

Não fora essa limitação e esse último número seria acentuadamente maior.

Não há entre o Senado e a Câmara diferença fundamental. São ambas Câmaras Legislativas, com atribuição de votar mensagens e apresentar projetos de lei. Ao Senado, entretanto, conferiu a Constituição determinadas atribuições que lhe são exclusivas, como o julgamento do Presidente da República, dos Ministros de Estado em crimes conexos, escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, escolha de embaixadores, aprovação de financiamentos externos etc.

Isso, não em razão de sua preeminência em relação à Câmara, pois, como se disse, estão eles no mesmo pé de igualdade, compondo no seu conjunto o Congresso Nacional.

Ao Senado se cometeram tais atribuições em razão de sua composição. Enquanto, ali, todos os Estados da Federação estão presentes de forma igualitária, na Câmara, essas representações variam em número, de acordo com o contingente eleitoral de cada um.

Logo, qualquer que seja a matéria, de interesse de um Estado ou mais, não haverá preeminência de representações. O Senado funciona, até certo ponto, como uma corte de justiça por inexistir a possibilidade da coligação de grandes bancadas, como poderia ocorrer na Câmara, na defesa de uma determinada matéria ou contrariamente a ela.

Além do mais, a Constituição estabelece para o Senador a idade mínima de 35 anos, fato que dá a sua composição índice de maturidade maior. Para a Câmara, essa idade mínima é de 21 anos apenas.

Não havendo maior gama de divertimento em Brasília, o Senador vive mais constantemente no Senado, fazendo dele o seu ponto obrigatório de encontro e permanência. Com isso, as Comissões, que funcionam geralmente nas 4ª e 5ª-feiras pela manhã, têm mais afluxo, oferecendo admirável nível de rendimento.

Sendo Brasília o centro geográfico do País, o é também sob o prisma ideativo, pois basta que ocorra um fato, em qualquer ponto do território nacional, para que o Senador tenha em relação a ele uma consciência e um dimensionamento de distância.

Ocorra o fato no Amazonas ou no Rio Grande do Sul e a sensação mental de equidistância é a mesma.

Fato também relevante que veio imprimir melhor resultado na atividade parlamentar se relaciona com a circunstância de as Casas Legislativas funcionarem em instalações comuns. Isso reduz a burocracia, o tempo de tramitação de processos entre elas, permitindo diálogos e entendimentos menos formais e cerimoniais entre Deputados e Senadores, eis que, a todo instante, se estão consultando acerca de andamento de projetos, mensagens, emendas, votação etc., sem constrangimento algum, em razão dessa convivência permanente.

Isso não ocorria no Rio. As Casas Legislativas eram distintas, distante uma da outra, funcionando o Senado no Monroe e a Câmara no Palácio Tiradentes.

Os processos atualmente são mais céleres na sua tramitação no Congresso. Essa aproximação, essa identificação, essa convivência deu resultado mais favorável. Importou, não só no aprimoramento decorrente das frequentes discussões, mesmo fora das sessões, como ainda permitiu o entrosamento de Comissões mistas em torno de matérias e de processos que, de outra forma, seriam obstados em seu andamento em virtude da distância ou separação das Casas Legislativas.

A grande dificuldade que poderia ter advindo para o Senado, em face de sua transferência para Brasília, seria a distância para determinadas Regiões, tomando-se por base os meios de comunicação. Há 10 ou 20 anos, não deixaria de ter havido consequência e dificuldades. Hoje, os novos

meios de comunicações — o telefone, o DDD, o **telex**, o avião — permitem o quase imediatismo entre a ocorrência do fato e sua repercussão no Senado.

Por este motivo, o Senado tornou-se uma Casa de discussão, um **Forum** de debates. Há anos, ou mesmo na época em que o Senado funcionava nesta Augusta Casa, que tempo gastava uma notícia de Manaus ao Rio de Janeiro? Houve até uma intervenção de Rui Barbosa, no dia da posse. Defendendo a legitimidade do mandato de um Senador, alegava ele que, havia 3 meses, fora expedido de Manaus o diploma e até aquele momento não chegara ao Senado, para a prestação do juramento.

Atualmente, há quase que total imediatismo entre o evento e sua repercussão no Senado. O avião a jato, o **telex**, o telefone são circunstâncias que o tornam um órgão móvel, rápido em seu desempenho.

Se por um lado, existem essas vantagens, por outro lado nos defrontamos com circunstância que limita o Senado no seu desempenho: o estado de exceção em que vivemos.

Como todos sabem, esse cerceamento é muito grande. A limitação decorrente desse estado de exceção incidiu, sobretudo, na atuação e no desempenho do Parlamento. Uma série de atribuições foi retirada do Senado, de maneira a impedir que o seu funcionamento, o seu desempenho, ou seja, o seu poder, a sua integral colaboração possa ser dada ao País. Não tem mais cometimento para legislar sobre matéria financeira ou fiscal.

Todo projeto de lei tem uma conseqüência econômica, implica em ônus. Basta que o projeto implique em ônus ou basta que ele verse sobre matéria fiscal ou financeira, para que a atribuição do Senado seja afastada. Perde-se com isso a melhor colaboração.

O Senado é composto de homens experientes. Refiro-me à qualificação intelectual, à inteligência, senão também a outro fator que enriquece a vida pública: a vivência eleitoral, a participação nos pleitos.

Quando se sai de um processo eleitoral direto, de um segundo e, às vezes, de um terceiro, sai-se enriquecido em experiência humana e social.

Disputei a senatoria pela primeira vez. Saí da vida privada, da atividade de advogado para a mais alta Casa do Parlamento. Confesso que aquela primeira eleição significou para mim um doutoramento tão importante quanto o que me foi dado fazer nesta Casa. Saí para uma campanha com determinados conceitos de verdade, com determinadas concepções. Ao longo da campanha, em contato com o povo, com as massas, na abordagem direta dos problemas, no próprio debate, enriqueci extraordinariamente os meus conhecimentos. E o que não dizer acerca de quem participa de duas, três, quatro ou cinco eleições? Grande sabedoria se adquire pelo aguçamento da intuição, daquela faculdade que nos leva, às vezes, a acertar quando falha até a própria lógica! É por isso que, em determinados postos, o político ou estadista tende sempre a acertar mais do que o técnico, porque ele adquire, naquele contato, uma visualização geral. E costuma agir de tal sorte que, ao tomar uma deliberação, examina os atos em todas as suas conseqüências, sobretudo nas sociais. Considero este fato de grande

importância, e para ele não estava atento até o dia em que fui eleito. Só depois da eleição é que vi a importância das eleições diretas, do mandato buscado na mão do eleitor.

Essa experiência, originária do fato, da vivência, não está podendo ser dada pelo Senado, em razão dessas limitações. Além do mais, estamos convivendo com um procedimento que nunca existiu no País, também decorrente da legislação limitativa. Refiro-me ao voto de liderança. O Líder determina. A questão é fechada, e não se discute mais. Anteontem mesmo, houve uma decisão de maioria que implicou na restrição de nossos já mínguaos poderes: alteração da Resolução nº 62. Através dessa legislação, o Senado tem a faculdade, o poder exclusivo de aprovar os financiamentos destinados aos Municípios, quaisquer que sejam eles. O art. 42, inciso VI, da Constituição diz: aprovação de financiamentos globais.

Os processos vinham sendo examinados sob aquele rigor que a lei estabelece. Eram aprovados os que atendiam aos percentuais estabelecidos em lei, de acordo com o dispositivo citado e com a Resolução nº 62. No entanto, a resistência do próprio Partido da Oposição, resistência normal de debates, de indagações, levou o Governo a adotar um critério que, a nosso ver, implicou numa violentação da norma constitucional, implicando mesmo usurpação do poder que pertencia ao Senado. Alteraram, por determinação de maioria, por voto de liderança, a Resolução nº 62, de sorte a excluir dos financiamentos aqueles que fossem advenientes do Banco Nacional da Habitação, do Fundo de Assistência Social e outros. Não somente policiávamos as prefeituras, a sua capacidade de pagamento, como, sobretudo, o desvio do dinheiro do Banco Nacional da Habitação. O BNH foi constituído com base no Fundo de Garantia. O Fundo de Garantia foi realizado com o sacrifício do maior direito que o trabalhador já teve no Brasil — a estabilidade. Não se podia ser despedido aos 10 anos de serviço. Então retirou-se a estabilidade e no seu lugar deixou-se o Fundo de Garantia. Com ele, constituiu-se o BNH, cuja finalidade é a de construir casas. O BNH foi um sucesso financeiro, porque, realmente, todo o dinheiro veio dos trabalhadores, mas está tendo uma destinação completamente diferente. Enquanto no Brasil há necessidade de 1 milhão de casas por ano, construíram-se, até agora, 750 mil casas apenas. O grande acervo está-se destinando a empréstimos contrários ao seu fim e à sua natureza.

No momento em que o Senado entendeu, do seu dever, não permitir a aplicação daqueles fundos fora da sua finalidade específica, que é a social, veio então, em forma de resolução, mais uma violentação contra a sua atribuição constitucional — restrição do seu poder, poder de aprovar os financiamentos destinados a Municípios e a outras entidades, desde que advenientes de entidades federais.

Por mais que sejam pertinentes os argumentos da Oposição, basta o voto contrário da Liderança da Maioria para o encerramento da discussão. Não há, nesses casos, participação pessoal, participação criativa de cada um. Não há condições para discrepância, porque, se houver, aplica-se a norma partidária da fidelidade. A fidelidade partidária estabelece que, se houver divergência no Poder Legislativo, de qualquer parlamentar em relação a uma norma seguida pela Liderança, isso implica na expulsão e

conseqüente perda do mandato. A fidelidade tem constituído, no País, no Parlamento brasileiro, e sobretudo no Senado, uma norma limitativa, prejudicial ao aspecto mais sério de criação da lei. Limita as discussões, porque, mesmo que o Senador já esteja adstrito à votação num determinado sentido, sente-se forçado a mudar de idéia e seguir a Liderança do Governo.

Não se trata apenas de fazer a lei. A sua elaboração reclama discussões, exige um período normal de gestação. O debate traz para o Parlamento uma riqueza admirável de detalhes e de informações. Ao iniciar um discurso, as asserções do orador, sobre determinado fato, terminam por ensejar realidades completamente novas. Por esta razão é que reclamamos prazos para a discussão da lei. As leis feitas nos Gabinetes, por técnicos, às vezes com a melhor boa vontade, atendem apenas a um aspecto particular do problema, e não àquele aspecto geral. A lei exige tempo. A discussão é fundamental à sua elaboração. Cada um leva a sua experiência. O Senado, quando ainda funcionava nesta Casa, proibia em seu Regimento que o orador fizesse discurso escrito. Dizia o Regimento Interno do Império: "é proibido discurso escrito; entretanto, o orador pode recorrer a notas".

É princípio salutar. Os discursos de Rui Barbosa, aqui, desta tribuna, eram feitos de improviso. Muitos deles não foram sequer revistos, e nem por isso deixaram de ser peças admiráveis. Parece-me que a razão regimental da época era a possibilitação mais ampla do debate em torno do problema.

A discussão confere a cada matéria maior brilho, maior e melhor possibilidade de exame. As leis que são aprovadas com essa rapidez, nessas circunstâncias de hoje, têm aplicações funestas ou, às vezes, não chegam sequer a ter condições de eficácia.

Ao longo destes anos de Revolução houve leis em profusão, mas nem por isso determinados problemas foram resolvidos ou mesmo atenuados.

Não se discute aqui se existe ou não boa-fé na sua origem; a verdade é que a lei é um processo lógico, de elaboração lógica. O seu advento pressupõe conhecimento de quem a elabora e antevisão das conseqüências de sua aplicação no mundo social a que se dirige.

Este é um dos grandes problemas a que temos assistido nestes últimos anos.

Houve, por certo, no século passado, uma lei que até serviu de modelo para o mundo, inclusive para nosso País. Não emanou do Parlamento, mas ocorreram todas as circunstâncias a que ela se teria submetido se surgisse um Parlamento. O fato ocorreu na França, com o Código Napoleônico.

Quando ainda oficial, Napoleão sofreu uma detenção. Na cela em que ficou, só existia um livro. Era o *Corpus Juris Civilis*. Napoleão tinha o hábito de ler. Durante os três meses que passou ali, não fez outra coisa senão ler aquele livro. Passaram-se os tempos e as circunstâncias vieram a fazê-lo Imperador da França.

A partir daquele instante, as suas vistas ficaram despertas para a lei. Assumindo o poder, viu que a França era uma colcha de retalhos no que dizia respeito à legislação civil. Não havia leis. No sul, a influência da Itália; no norte, a da Alemanha.

Napoleão poderia recorrer ao técnico e ordenar a elaboração de uma lei para cada caso, como se faz no Brasil de hoje. Mas não. Estadista por vocação, o que fez Napoleão? Convocou dois professores de Direito Civil das Faculdades do sul, defensores das normas do Direito Italiano, e também dois professores do norte, defensores da aplicação das normas do Direito Germânico. Disse-lhes: "Vamos fazer um Código para a França; reúnam-se e façam o seguinte naquilo em que estiverem de acordo, não há dúvida, prevalecerá a vontade de vocês. Mas naquilo que for objeto de dúvida, vocês me chamem, que eu decidirei!"

Na medida em que as dívidas iam surgindo, Napoleão apresentava seus critérios. E o Código Civil Napoleônico foi obra de século. Ainda hoje, é uma obra magistral, resultado do conhecimento de admiráveis professores e intercessão de um estadista que, na época, era capaz de somar os sentimentos de um Congresso e de uma Presidência da República. Esse Código vige até hoje e influenciou o nosso.

Enquanto o nosso está sendo objeto de uma alteração duvidosa, o francês é apenas atualizado. Muitas vezes, a atualização é preferível à transformação total, como poderá ocorrer aqui, negativamente, com relação ao nosso Código Civil.

O Congresso, que deveria trazer a presença do Direito, da experiência, dos anseios públicos, dos anseios sociais, não poderá dar a sua cooperação completa, porque a lei excepcional, a lei de exceção retira esse poder, limitando-lhes o prazo de apreciação.

Como o dissemos, a discussão aperfeiçoa um projeto, aprimora a lei. Chegando ao Senado, o projeto é obrigatoriamente distribuído à Comissão de Constituição e Justiça, onde é examinado sob o seu aspecto constitucional e jurídico. Depois vai para as outras Comissões, mas enquanto isso, está sendo discutido, formal ou informalmente, até a sua votação pelo Plenário.

Essas discussões são de sua essência. Vezes há em que a lei padece longa elaboração. O projeto surge como se fosse mármore bruto, transformando-se numa Pietá, do ponto de vista jurídico, após a consideração de todos os éticos: o econômico, o social, o político. Hoje, a Constituição estabelece prazo: — 45 dias para a Câmara, e 45 dias para o Senado —, e às vezes os 45 dias se passam sem que maior contribuição seja dada. O pior é que, tendo consciência dessa situação, o Executivo remete, às vezes, sucessivos projetos, como, agora, o das Sociedades Anônimas, de Acidentes do Trabalho, o que modifica o INCRA, outro sobre Seguro Previdenciário, neste final de ano, quando não existem condições materiais para seu exame. Tudo é feito de maneira temerária.

O Senado, este grande repositório do saber político nacional, não poderá dar a sua mais valiosa contribuição em todos esses projetos pela angústia dos prazos a que o submete um Executivo todo poderoso.

Quarenta e cinco dias para exame pelas Comissões, pelo Plenário, é muito pouco, sobretudo tratando-se de projetos de tal envergadura. Todos esses projetos ora em andamento não haverão de receber contribuição melhor. O projeto que altera a Lei nº 2.627, sobre Sociedades Anônimas, pelo menos para determinado setor do Parlamento, já chegou sob grande suspeita, suspeita de origem. Entendemos que a causa determinante de sua modificação não seja apenas a necessidade de atualização legal. A Lei das Sociedades de Responsabilidade Solidária e Limitadas é muito mais antiga, precisa de reforma mais urgente. A Lei do Inquilinato, nº 4.494, que reclama modificação urgente e que é objeto de projeto, está paralisada, sem preferência alguma. Aqui no Rio, os despejos por denúncia vazia são inúmeros. Essa situação é quase de calamidade. Enquanto isso, se reserva preferência para a Sociedade Anônima, onde o interesse é apenas de grupos que pressionam o Executivo.

Todos temos conhecimento do "Crack" da Bolsa de Valores. Quantas fortunas não se transferiram das mãos da classe média, do operariado, para grandes grupos? Estourada a Bolsa, aquelas firmas que obtiveram grandes resultados com a venda de ações resolveram, novamente, lutar pelo seu acionamento. O esforço foi inútil ante a desconfiança nacional. O Executivo, forçado, chegou a lançar recursos do PIS e do PASEP, dinheiro do trabalhador, na Bolsa agonizante. Vejam: dinheiro de assalariado na especulação. Mesmo assim, ela não recuperou a euforia das orgias passadas. Agora, aqueles mesmos setores, interessados na captação direta, forçaram a modificação desta lei. A finalidade é permitir sua capitalização a qualquer custo, sem a garantia mínima do pequeno acionista, do investidor. E o lamentável é que uma lei dessas haverá de passar. Transitou já pelo Senado, e, amanhã ou depois, serão atribuídos ao Senado os seus funestos resultados, quando, na verdade, não houve condições legais para uma participação eficiente, em razão da legislação excepcional sob que vivemos. É bem verdade que o próprio Governo, vendo os malefícios, já se inclina para a modificação, para a retirada dos antolhos que obstam a melhor contribuição do Parlamento.

Até a Constituição passada, o Presidente do Senado era o Vice-Presidente da República. Neste particular, seguimos o presidencialismo americano. Nos Estados Unidos, o Vice-Presidente é o Presidente do Senado. O Vice-Presidente do Senado é um Presidente *ad tempore*. Entretanto, hoje, o Senado tem Presidente próprio, eleito pelos seus membros. Essa alteração constitucional foi, nesse particular, benéfica, dando ao Senado maior homogeneidade e celeridade administrativa. O Senado desempenhou papel de grande relevância na homogeneização do Império e na formação da República, tendo concorrido de forma efetiva para que o País se mantivesse unido, dentro de suas amplas fronteiras territoriais, a despeito das lutas internas do passado, entre diversas de suas regiões. No momento, atravessa dias muito difíceis, em razão da legislação que cerceia seus poderes e sua liberdade. Mas, mesmo assim, guarda consciência plena de que não tardará a ser chamado para soerguer dos escombros as bases de uma legislação mais justa e mais humana, sobre que devem repousar os alicerces de uma sociedade duradoura, de uma Pátria feliz.

Por que o Senado?

Senador ACCIOLY FILHO

"Nossa época é por vezes torturada pelos excessos do sectarismo: deveis opor-lhes vosso espírito de tolerância. Ela é frequentemente tentada pelas delícias da abstração: que a domine vosso sentido do realismo e do concreto. Ela ainda é dura para aqueles que são verdadeiramente fracos: que estes possam contar com vossa proteção e vosso apoio."
(GISCARD D'ESTAING, em discurso no Senado da França.)

Introdução

A interrogação que intitula esta palestra — POR QUE O SENADO? — já mostra que venho tentar respostas para algumas dúvidas. Estamos vivendo época de perplexidades, de incertezas, de descrenças e de ceticismos.

A sociedade urbana, ao lado das vantagens que nos oferece, muda de tal forma a fisionomia de um país, seus costumes, seus ideais, que acaba por desassentar aquilo que os tempos pareciam ter consolidado e tornado imune à contestação.

À proporção que vamos saindo de nossa civilização rural e ingresamos na sociedade de consumo, novos valores surgem e substituem aqueles que não têm forças para enfrentar as exigências e aspirações nascentes.

Se isso ocorre no cotidiano, a respeito do mundo e das coisas que nos cercam, não é diferente o que se passa a propósito das instituições políticas.

Se tudo muda — as nossas vestes, a nossa alimentação, os nossos lazeres, os nossos instrumentos de trabalho, os nossos meios de comunicação e de transporte, a nossa língua, a nossa paisagem, até nós próprios, por que não mudar também a forma de governo da sociedade? O que a mantém intangível, se é que ela está intacta?

Aqui, então, no País, embora os percalços, os hiatos sofridos, os desmaios, passamos do Primeiro ao Segundo Reinado, de Monarquia a República, tivemos a primeira, a segunda e podemos classificar ordinalmente as outras até a atual República, mudamos as sedes dos órgãos do Governo, transferimos a Capital, é de surpreender a resistência de nossas instituições que suportam vicissitudes e se, por acaso, morrem, acabam ressuscitando passado algum tempo.

Sobretudo para nós, que não temos a tradição democrática dos ingleses, a sofrida conquista da democracia francesa, a herdada tradição dos norte-americanos, é meritório que nossa história registre essa resistência de nossas instituições políticas. Não as recebemos de nossos colonizadores, os portugueses, que não tinham muito para oferecer em matéria de direito público, mas procuramos obtê-las pelo transplante de instituições francesas e inglesas, estas por via da nação norte-americana.

Se não tínhamos herança, buscamos as lições de outros povos e das obras de Montesquieu e de Locke.

Talvez, por isso, tenham as nossas instituições políticas revelado uma inesperada resistência... Porque não foram herdadas, tiveram de ser obtidas pelo estudo, pela opção e acabaram resultando, afinal, de escolha dentre o leque de opções que se abria aos políticos da Independência e da República.

Não sei se se deve atribuir maior valor a instituições políticas herdadas ou àquelas criadas para uma nação que surge desamparada de algum legado.

Na instituição política herdada, a nação já a tem compatível com seu temperamento, sua educação e suas aspirações; a ela está acomodada e por ela tem o respeito e o apreço necessário à sua manutenção. Já na instituição política criada, depende mais da sabedoria dos homens, que a criam, o encontro daquela que se preste à nova nação, e sem sobressaltos possa conduzi-la. Neste caso, a fase inicial é a mais difícil,

porque os movimentos de acomodação às instituições nascentes podem provocar crises que levem a nação ao desastre.

Estou dizendo estas coisas, que não devem ser novidade para ninguém, só para pôr desde logo em relevo que as nossas instituições políticas não as obtivemos de graça, mas as conseguimos com a sabedoria, o esforço, o sacrifício de século e meio de vida independente desta Nação.

Surgimos sem heranças, pobre Nação desprovida de tradições políticas, mas nos empenhamos nestes 150 anos em construir uma instituição política que sirva ao País.

Especialmente o Congresso, cujo modelo tivemos de buscar, no nascedouro do Império, na França e Inglaterra e, na República, nos Estados Unidos, é hoje uma instituição sofrida ao longo dos anos, já com uma fisionomia própria e identidade com a própria Nação.

Ambas as Casas do Congresso, Câmara e Senado, nasceram já na primeira Constituição e desde então fazem parte do corpo da Nação, dirigiram sua história e participaram de suas horas culminantes. Mas, se não tínhamos o que herdar, por que adotamos essas duas Câmaras desde o início da nossa Independência?

Por que não adotamos um Parlamento unicameral?

POR QUE O SENADO?

Apesar de tão integrado o Senado na vida brasileira, não é injurioso fazer a indagação nesta época de dúvidas, mas ao contrário é útil para responder ao desejo sempre presente na juventude de saber a origem e a valia das coisas.

Alguns podem ver fuligem dos tempos na manutenção do Senado, negar-lhe utilidade na atualidade, outros vê-lo como enxergam um monumento na praça pública — ali foi posto, ali deve ser deixado para decoração da paisagem. A uns e outros, a pergunta pode interessar e a resposta talvez modifique seu julgamento.

Há, no entanto, a grande legião daqueles que não se preocuparam em verificar a utilidade e a necessidade do Senado para o País, e a eles é que mais convém a indagação para despertar-lhes a curiosidade.

De qualquer forma, o Parlamento está em debate no mundo moderno. Uma reunião em Genebra, em janeiro deste ano, da União Interparlamentar, tentou obter resposta para a pergunta de quem legisla no mundo atual. O número de fevereiro da Revista *Cahiers Français* foi inteiramente dedicado aos "Les Parlements aujourd'hui". Aqui mesmo, no Rio de Janeiro, em 1974, reuniu-se um Seminário sobre Legislativo e Desenvolvi-

mento, para examinar o papel do Parlamento na atualidade e suas deficiências e virtudes.

Se há esse interesse na pesquisa em torno da função do Parlamento nas modernas instituições políticas, desse debate não podemos, os integrantes dos órgãos legislativos, evitar de sobre ela nos debruçarmos. Nós próprios procuramos discutir o tema, e dele tratamos em Seminário realizado no Senado Federal, em Brasília, no último mês de junho.

Mas, do aspecto particular do Senado ainda não se cuidou. Tratou-se do Parlamento, do Poder Legislativo; não se levantou, porém, o tema específico a propósito de cada uma das Casas.

Por isso, a escolha deste assunto que desejamos enfrentar.

Antecedentes históricos:

Já ao tempo dos gregos, ao lado da Eclésia, que era a assembléia do povo reunida três ou quatro vezes por mês, sobre a colina de Pnyx, para o exercício direto do governo, havia um Conselho dos 500, ao qual cabia preparar todas as sugestões de proposições para decisão ulterior, funcionando como uma Comissão Preparatória com atribuições próprias. Enquanto a Eclésia era a reunião de todos os cidadãos, o Conselho era composto de 50 membros de cada uma das 10 tribos, escolhidos por sorteio e com mandato de um (1) ano. Entre os Romanos, ao tempo da Monarquia e desde o tempo de Rômulo, ao lado do Rei funcionava o Conselho dos Anciãos, o Senado, Assembléia dos Chefes das Gentes, que eram as famílias romanas, e os *comitia curiatae*, reunião do povo para decisão dos negócios públicos. Na República Romana é que toma vulto a importância do Senado na condução da vida política, e os seus poderes se alargam para controlar a atividade dos magistrados.

Vê-se que, quando e onde o Estado deixou de ser identificado com a pessoa de um monarca, e passou a ser dirigido pelo próprio povo, este deliberava em dois tipos de assembléia, separadamente. Então, essa repartição do povo em dois órgãos de deliberação visava a tornar possível o exercício da democracia direta, porque se tornou difícil ordenar os trabalhos das grandes assembléias, além de ser conveniente manter uma delas com certo grau de estabilidade, para estabelecer a continuidade na direção do Estado.

Assim, ao lado de uma assembléia em que os cidadãos participavam diretamente para decidir, a outra era composta de representantes das tribos, que constituíam a antiga Grécia, ou dos chefes das famílias, que formavam a velha Roma. É possível que já se desejasse refrear as decisões tomadas no calor das paixões surgidas nas assembléias populares, como mais tarde os norte-americanos pretenderam com a criação do Senado e ficou expresso no "Federalista": "A necessidade de um Senado não é menos indicada pela disposição que têm todas as assembléias, únicas e numerosas, de ceder ao impulso das paixões súbitas e violentas e ser arrebatadas por líderes facciosos a resoluções precipitadas e perniciosas".

Essas assembléias duplas vieram ressurgir na Inglaterra, não como forma de controlar Câmaras numerosas e apaixonadas, mas fundadas na separação de classes sociais, como mera manifestação de uma aristocracia. Foi o que ocorreu não só na Inglaterra, como posteriormente na França, em 1814, na Prússia, na Hungria. Aquilo que, entre os gregos e romanos, se destinava a possibilitar o exercício da democracia passou a ser utilizado como instrumento de predomínio de classes na direção do Estado.

É claro que essas instituições políticas correspondiam à concepção, que à época existia a respeito da própria democracia. Aqui mesmo, no Brasil, o Senado no Império até a reforma Saraiva era composto de Senadores eleitos por via indireta e em dois graus e em lista tríplice para escolha do Imperador e para um mandato vitalício. Isso, no entanto, não impediu que no Senado as idéias mais liberais tivessem curso e Senadores, como Vergueiro, se antecipssem nas reformas sociais.

Mas é nos Estados Unidos que os autores encontram a teoria moderna de uma segunda Câmara, mantendo-se a organização dos gregos e romanos, com outra estrutura, embora com os mesmos objetivos. De alguma maneira o Senado grego já era um germe da federação, pois nele se encontravam representadas as tribos que formavam o Estado helênico. Assim, a convenção norte-americana de 1787, ao criar o Senado, como mostra Herman Finer, foi impelida não só por causa da estrutura federal, senão pelo temor de uma tumultuosa democracia que, transcorridos só alguns anos, já havia agido de modo prejudicial aos interesses da nação.

A França teve uma dolorosa experiência do unicameralismo, que acabou levando-a ao bicameralismo. Porque adotava as idéias de Rousseau, para quem a soberania do povo é indivisível, por isso, o órgão dela representativo não pode ser mais do que um, o regime revolucionário de 1791, bem como a Constituição de 1793, adotaram uma só Câmara. Afinal, no ano III tiveram de introduzir o bicameralismo como forma saudável de conter os excessos e a ditadura da Comuna de Paris. Criaram-se duas Câmaras — o Conselho dos 500, ou Câmara Baixa, e o Conselho dos Anciãos, ou Câmara Alta, com 250 membros.

Aquilo que na Inglaterra havia surgido de um lento e sofrido fracionamento do Parlamento que se dividiu em duas Casas no reinado de Eduardo I, a França tentou obter pela introdução da experiência norte-americana. Daí, os tropeços do bicameralismo naquele país durante todo o século passado.

No entanto, apesar desse nascimento tumultuado, pontilhado de desaparecimentos prematuros, o bicameralismo francês mantém-se vivo e atuante, ao contrário do inglês, cujo funcionamento é só aparente para manter a tradição. Na Inglaterra, porque a Câmara dos Lordes teimou em ficar presa a uma composição hereditária e vitalícia, acabou tendo inexpressivo papel nas funções do Parlamento. Já em 1909, quando a

Câmara dos Lordes tentou recusar o orçamento apresentado por Lloyd George, teve de aceitá-lo sob ameaça de nomeação de uma grande quantidade de pares. Desde então, a Câmara dos Lordes aos poucos foi perdendo suas atribuições, não podendo mais recusar as leis orçamentárias e os projetos financeiros da Câmara dos Comuns, e não poderá rejeitar mais de um projeto por ano de lei não financeira.

Ao passo que assim fenecia aos poucos a segunda Câmara inglesa, o Senado norte-americano mantém a sua importância na direção da vida daquele país. Se perdeu a relevância que tinha até a primeira guerra mundial a respeito da condução da política externa, desapossado que foi de iniciativa nesse setor, na política interna, segundo salienta Dominique Remy, assume expressão sua atividade como no caso Watergate.

Situação atual das segundas Câmaras:

De acordo com levantamento feito por Bonissou, em 1970, em 126 Estados, cujas Constituições dotam de representação parlamentar, 53 têm seu Parlamento constituído de duas Câmaras. Esse levantamento coincide com aquele feito por um Seminário presidido em Caracas, no ano de 1970, por Manoel Garcia Pelayo, embora este tenha arrolado a Suécia como país bicameralista, quando desde 1969 ali foi supressa a Câmara Alta.

Entre as nações bicameralistas, estão aquelas mais desenvolvidas — Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Japão, México, Holanda, República Federal da Alemanha, Suíça, União Soviética, Iugoslávia.

A presença desses países, entre os possuidores de duas Casas Legislativas, já está a mostrar que o sistema bicameral não está ultrapassado nem perturba o desenvolvimento das nações, antes, pelo contrário, parece contribuir para ele. Há até países, como a Islândia e a Noruega que fazem uma só eleição de representantes, os quais, depois designam dentre eles uma parte (1/3 na Islândia e 1/4 na Noruega) para formar a segunda Câmara.

É verdade que se põe em dúvida o acerto dessa dualidade de Câmaras, quando a forma de escolha e as condições do mandato são as mesmas. Se os representantes têm a mesma origem e são escolhidos de igual modo, não há porque separá-los para o exercício de sua função, pois eles formam um corpo homogêneo e só haverá para separá-los as paredes dos edifícios onde têm sua sede. A repetição das atribuições numa e noutra Casa, a pretexto de revisão, seria de todo inútil, dado que os representantes atenderiam aos mesmos interesses e estariam sob a pressão das mesmas forças.

Isso, porém, não é o que ocorre com o bicameralismo do tipo norte-americano e do brasileiro.

Aqui, os Senadores são escolhidos por processo diverso daquele utilizado para a escolha de Deputados. Já para a obtenção da indicação do nome pelo Partido, é necessário que o candidato consiga o apoio da maioria da convenção partidária e, para isso, depende ele da posição de equilíbrio e prestígio que tenha mantido entre as diversas correntes que disputam a hegemonia dentro da agremiação.

Para a eleição, o candidato tem de pleitear o apoio do eleitorado de todo o Estado, porque a eleição é majoritária. Isso o torna desvinculado de qualquer região ou de qualquer grupo intrapartidário para fazê-lo antes representante do Partido e, com a eleição, representante do Estado. É evidente que essa circunstância dá autoridade ao Senador, que se apresenta à Nação como delegado do seu Estado, porque foi eleito pela maioria do povo. A projeção da sua imagem não se faz numa só região, mas em todo o território do Estado. A autoridade política de cada um, assim conseguida num pleito majoritário e direto, transfere-se ao Senado e o torna instituição respeitada e prestigiada.

Além disso, a duração do mandato, equivalente a duas legislaturas, liberta o Senador de preocupações eleitorais e o torna imune às seduções da demagogia.

Com a exigência de idade mínima de 35 anos, presume-se levar para o Senado os homens mais experientes e mais ponderados. A Bélgica, Itália, Turquia e Tailândia são os países que exigem a idade mais alta — 40 anos — e a Iugoslávia a mais inferior — 18 anos — enquanto nos Estados Unidos é de 30 anos.

No Brasil, a competência das duas Casas é concorrente quanto ao processo legislativo, pois a ambas é atribuída a iniciativa das leis, com as restrições previstas na Constituição. Nesse aspecto, a diferença reside nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, cujo processo legislativo tem início sempre na Câmara dos Deputados.

Em compensação, é de exclusiva competência do Senado a legislação sobre o Distrito Federal e aprovação da escolha, pelo Presidente da República, de nomes para diversos cargos do Judiciário e da administração, o que o torna partícipe na formação do Poder Judiciário e na condução da política externa, pela homologação dos embaixadores. É ainda só do Senado a incumbência de suspender a execução das leis ou atos do Poder Público, que forem declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa atribuição integra-se o Senado numa tarefa comum com o Supremo Tribunal, equivalente àquela da Alta Corte Constitucional da Austria, do Tribunal Constitucional Alemão e da Corte Constitucional Italiana. Ambos, Supremo Tribunal e Senado, realizam, na Federação brasileira, a atribuição que é dada a essas Cortes européias. Ao Supremo cabe julgar a inconstitucionalidade das leis ou atos, emitindo a decisão declaratória quando consegue atingir o **quorum** qualificado. Todavia, af

não se exaure o episódio se aquilo que se deseja é dar efeitos *erga omnes* à decisão. A decisão de Inconstitucionalidade, só por ela, não tem a virtude de produzir o desaparecimento da lei ou ato, não o apaga, eis que fica a produzir efeitos fora da relação processual em que se proferiu a decisão.

Essa participação do Senado, na decisão de inconstitucionalidade de leis ou atos, assume aspectos de maior grandeza, quando se verifica que ele não está restrito a homologar o julgado do Supremo, mas pode deixar de suspender a execução da lei ou atos, se entender que essa é a solução politicamente mais conveniente à Nação.

É claro que tarefas desse porte e dessa delicadeza não poderiam ser realizadas por assembléias numerosas, nas quais seria difícil refrear as paixões para o exame lúcido e sereno das questões.

Onde, no entanto, avulta o papel do Senado, é na representação igualitária dos Estados, tornando possível àqueles pequenos se unirem e afrontarem os interesses dos poderosos.

Há, é certo, comunhão nacional em torno de objetivos, de princípios, de Ideais. O destino é comum da Nação inteira, sabe-se; a parcela não se salva se o todo perece. Somos todos irmãos, reconhece-se. Mas há problemas em que se conflitam os interesses de alguns Estados e uma solução serve a uns e desserve a outros. Como solvê-los numa Câmara em que a composição dependa do número de habitantes, ou do número de eleitores, com é o caso do Brasil? Nessas Câmaras, assim compostas, prevalece sempre a vontade dos grandes Estados, porque deles é a maior população ou o maior eleitorado, em razão mesmo do desenvolvimento e, por isso, as suas Bancadas formam a maioria deliberante.

Já numa segunda Câmara, composta igualmente entre todos os Estados, as unidades poderosas nada podem contra as pequenas. Assim, conseguem conciliar-se a primeira e a segunda Câmaras, em soluções de transação, que atendam ao mesmo tempo pequenos e grandes Estados.

É, por isso, o Senado a Casa da Federação. E a Federação, nas nações de vasta extensão territorial, é o mais eficaz freio ao autoritarismo e à tendência de o poder central hipertrofiar-se.

O Poder, como escreve Bodenheimer, é como o gás, tende a expandir-se se não encontra um obstáculo que o detenha. A Federação é esse obstáculo e daí ser ela a primeira vítima quando desfalecem as liberdades públicas e se deseja suprimir ou mutilar a democracia.

Os nossos antepassados por ela já lutavam no Império, mais do que pela República, porque nela viam o caminho para esta e o mais poderoso freio contra a opressão. O Senado do Império foi o germe da Federação e é hoje a sua Casa. Respeitá-lo é preservar a Federação; cuidar da Federação é prevenir a opressão.

O Solar do Campo de Sant'Ana

EDMUNDO ABBASTO BORGES DE OLIVEIRA

Representante do Campo de
da Faculdade de Direito do RJ

Trago, com júbilo, para a significação imortal desta solenidade, o calor do entusiasmo, os rebentos de fé, a reverência e emoção de todos os estudantes de *Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro*.

O maior fascínio reside no conagraamento que o momento histórico reservou para os nossos tempos. Nas comemorações dos 150 anos do Senado, os atuais Senadores da República, merecedores de todas as ufanias e homenagens, numa demonstração de espírito altivo e fidelidade aos valores tradicionais da política do Brasil, vêm

ao Rio de Janeiro para contemplar a memória de seus antepassados, a morada de seus predecessores, o único estigma vivo simbolizando as gerações de outrora, o berço precioso da mais alta Casa do Poder Legislativo.

Este antigo prédio teve a primazia de se transformar em rico monumento e patrimônio cívico da nacionalidade.

De princípio, foi uma chácara colonial pertencente ao senhor Anacleto Elias da Fonseca. Depois, passou a ser residência do conhecido homem público D. Marcos de Noronha e Brito, o VIII Conde dos Arcos. Posteriormente, por decisão de D. Pedro I, foi elevado à categoria de Casa dos Senadores, Senado no Império, Senado nos primeiros tempos da República, e hoje Faculdade de Direito.

As comemorações do Sesquicentenário do Senado, nesta instituição, entoam uma festa de extrema ressonância, diante da manifestação das inteligências e realizações dos Senadores do presente, que sabem enobrecer a dádiva valiosa das virtudes passadas.

Hoje, contemplamos as fases de uma existência envolta de acontecimentos decisivos para a expansão e soberania nacional.

Com o Sistema Constitucional instituído em 1824, nascia o Senado. No dia 6 de maio de 1826, nesta Casa, os primeiros Senadores do Brasil, sob a Presidência de José Egídio Álvares Pinto de Almeida — o Marquês de Santo Amaro —, davam início às jornadas de sessões memoráveis, em trajetória de inconfundível contribuição intelectual, e devotamento às causas do País.

Desde o seu nascimento até 1925, o Senado aqui ficou, quando então saiu para ter como agasalho o já saudoso Palácio MONROE, recém-destruído, onde permaneceu até abril de 1960, entregando a Brasília o privilégio de receber o Legislativo, como o primeiro Poder a se estabelecer e funcionar efetivamente na nova Capital Federal.

É um registro consagrador! Noventa e nove dos cento e cinquenta anos de atuação, o Senado neste Palácio se abrigou. Próximo, bem próximo, de um século de vida.

Muitos episódios, nesta Casa, tornaram-se indelévels pelo caráter dimensional. Entre tantos fatos dignos de retemperantes recordações, vale lembrar a eleição, em 1831, da Regência Provisória, com a abdicação de D. Pedro I; a eleição da Regência Una em 1835; o juramento solene de D. Pedro II em 1840, e o da Princesa Isabel, que aqui também jurou a Constituição, na qualidade de herdeira do trono do Brasil.

"O Velho Senado"! Assim o chamou Machado de Assis, lembrando os tempos de 1860, quando entrara para a imprensa. Neste recinto, sendo redator do *Diário*

do Rio, o romancista fez sua estréia como jornalista político. Machado de Assis, nesta Casa, viveu como homem de Imprensa e teve a felicidade de contar com o apreço de colegas mais experientes. Tem-se o exemplo de Bernardo de Guimarães, que, além do afeto profissional, com ele partia irmanamente o pão da intimidade.

O célebre escritor de *Dom Casmurro* deixou para sempre visões do Senado de ontem, desde o pitoresco do tempo, às expressões de minúcias fundamentais na reminiscência de coisas passadas.

Em todos os seus avanços, o Brasil levará a lembrança de notáveis homens públicos que, da tribuna instalada nesta morada, pontificaram singularíssimos pronunciamentos dignificadores da expectativa e confiança de nossa gente.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, Evaristo da Veiga, Zacharias de Góes, José Maria da Silva Paranhos, Epiácio Pessoa, Floriano Peixoto, Lauro Sodré, Tavares de Lyra, Rui Barbosa, e outros, que, além da lealdade no cumprimento de seus designios, sabiam cultivar o amor e a solidariedade nas atividades do dia-a-dia.

Na verdade, como bem asseverou Machado de Assis, eles "tinham um ar de família que se dispersava durante a estação calmosa, para ir às águas e outras diversões, e que se reunia depois, em prazo certo, anos e anos. Alguns não tornavam mais, e outros novos apareciam; mas também nas famílias se morre e nasce. Dissentiam sempre, mas é próprio das famílias numerosas brigarem, fazerem as pazes, e tornarem a brigar; parece até que é a melhor prova de estar dentro da humanidade".

Um dia, esses homens tiveram de partir para não mais voltar. Em 1925, o Solar do Conde dos Arcos recebia o reverente adeus das memórias para sempre queridas. Já não mais se ia ouvir o encanto das vozes, e as galerias não tinham mais porque ficar apinhadas de espectadores.

Na bela imaginação de Machado de Assis, "desapareceu tudo, coisas e pessoas como sucede às visões. Pareceu vê-los enfiar por um corredor escuro, cuja porta era fechada por um homem de capa preta, calções pretos e sapatos de fivela. Este era nada menos que o próprio porteiro do Senado, vestido segundo as praxes do tempo, nos dias de abertura e encerramento da assembléia-geral. Alguém ainda quis obstar à ação do porteiro, mas tinha o gesto tão cansado e vagaroso que não alcançou nada; aquele deu volta à chave, envolveu-se na capa, saiu por uma das janelas e esvaiu-se no ar, a caminho de algum cemitério, provavelmente. Se valesse a pena saber o nome do cemitério, iria eu catá-lo, mas não vale; todos os cemitérios se parecem".

Mas a obstinação do velho Solar não podia ceder às ameaças de possível demolição. O Senado fora para as dependências do MONROE e ficava o Casarão do Campo de Sant'Ana com o sossego de quem sabe esperar humildemente o reconhecimento de sua importância.

E assim, como se fosse a expressão de um mandamento divino, eis que a imagem de outro porteiro eclodiu para definir os rumos de uma existência.

O Solar estava a sua espera. Com a chave na mão, o porteiro parecia hesitante e curioso, mas, isto é freqüente nos caminhos que conduzem ao exercício das primeiras experiências. Deu volta à chave, abriu a porta devagar e entrou. Seu olhar tenso e passos trôpegos buscavam tudo derredor. Percorreu os recantos escuros, ganhou as escadas e penetrou numa sala suntuosa de grande extensão. Atraído pelo realce que transparecia da cadeira de espaldar mais alto, aproximou-se dela e sentou-se. Perdeu-se divagando diante de tanta riqueza. Cansado, adormeceu com o silêncio das cadeiras e galerias vazias.

O porteiro esvaiu-se em sono profundo, até que o susto de pequenos ruídos despertou-o novamente para a sua realidade. Aguçou os ouvidos e percebeu vozes, algumas vozes, e a estas somavam-se outras. Ao se levantar, viu que o seu corpo tinha sido objeto de transformação pelo tempo. Com passos vagarosos, no sentido do eco produzido pelas vozes, descendo com dificuldade os degraus da escada, quase cego, forçou os olhos, e conseguiu divisar uma pequena multidão. Neste instante, pôde compreender que o destino lhe fora fiel, compensando com um belo episódio o preço do seu empenho. Não iria mais ficar sozinho. O velho porteiro teve a glória de presenciar a chegada de uma nova família, a família de professores e alunos da Faculdade Nacional de Direito.

De geração a geração, esta Faculdade, com a consciência do dever e devoção de seus filhos, mantém altivo o respeito às tradições de cultura e honradez do seu abrigo.

Os ensinamentos dos mestres, semeados no ardor do idealismo dos discípulos, têm sido o estandarte da significativa contribuição, que este curso de Direito, através dos anos, vem destinando ao aprimoramento das letras jurídicas do Brasil, construindo o futuro de jovens que têm o pensamento e ação voltados para o alto, porque sabem que estão vivendo numa das épocas mais importantes da evolução dos séculos, como herdeiros das conquistas em prol dos direitos humanos.

Senhores Senadores:

Este organismo vivo que hoje constitui a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sente-se reconhecido pelo gesto de Vossas Excelências, que escolhestes o berço do próprio Senado para solenizar o seu Sesquicentenário.

Recebi nossa gratidão, na oportunidade em que o Senado e esta Faculdade participam das mesmas evocações históricas, num só universo de aspirações afins.

Conservai, em vossos sentimentos, a certeza de que, na Casa do Senado de outrora, os estudantes de Direito encontram sempre renovada razão para proclamar o respeito pela justiça, a veneração pelo Direito, o amor pela cultura.

Ações e Acionistas

na nova Lei de Sociedades por Ações

PROF. OTTO GR

INTRODUÇÃO

Encontrar-se-ão, neste brevíssimo estudo da disciplina das **ações e direitos do acionista** na nova Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, constantes referências ao Decreto-Lei n.º 2.627, de 26 de setembro de 1940, que desde 1.º de julho de 1941 vinha regulando o funcionamento das nossas sociedades anônimas.

A invocação desse valioso elemento histórico nos ajudará a melhor entender a nova lei, não só porque esta não rompeu, radicalmente, com a tradição, no particular, como ainda porque incontáveis os preceitos do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, que foram mantidos pela nova lei (Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976), alguns, com outra redação, e outros, sem nenhuma alteração, como sucede, *v. gr.*, com as normas da antiga lei sobre "as sociedades anônimas ou companhias cujo funcionamento depende de autorização do Governo", que o artigo 300, parte final, da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, mandou incorporar ao texto do novo diploma legislativo.

Importantes, também, os trabalhos preparatórios da nova lei, vale dizer o **anteprojeto** de lei elaborado pelo Professor Alfredo Lamy Filho e pelo Dr. José Luiz Bulhões Pereira, a sua exposição de motivos e as modificações de redação que eles próprios introduziram no seu primitivo anteprojeto, modificando-o, aqui e ali, de acordo com sugestões que receberam e acolheram. Esse material legislativo é da maior importância e não se enquadra na crítica que faz Carlos Maximiliano ao processo de interpretação que busca o exato sentido da lei na *mens legislatoris*. São conhecidos os motivos que levaram os autores do projeto a redigi-lo pela forma que o fizeram, como conhecidas são as pouquíssimas "emendas" que o Congresso Nacional lhe introduziu, antes de que o projeto fosse, afinal, convertido na lei que dispõe sobre "as sociedades por ações".

AÇÕES

O capital social é dividido em ações que são, assim, partes integrantes desse capital. O estatuto da empresa fixará o número de ações em que se divide o capital social e estabelecerá se as ações terão, ou não, valor nominal (art. 11). Mas, se o capital for dividido em ações com valor nominal, este será o mesmo para todas as ações (art. 11, § 2.º), sendo vedada a emissão de ações por preço inferior ao seu valor nominal (art. 13).

As ações sem valor nominal têm preço de emissão fixado na constituição da Companhia, pelos fundadores e, no aumento de capital, pela assembléia-geral ou pelo Conselho de Administração (art. 14).

ESPÉCIES E CLASSES DE AÇÕES

As ações, conforme a natureza dos direitos ou vantagens que confirmam aos seus titulares, são ordinárias, em preferenciais ou de fruição (art. 15), não podendo o número de ações preferenciais sem direito de voto, ou sujeitas a restrições no uso desse direito, ultrapassar 2/3 (dois terços) do total das ações emitidas (art. 15, § 2.º).

Ações de fruição (ou de gozo, na linguagem de J. X. Carvalho de Mendonça — *Trat.*, Vol. III, n.º 1.054) são as que a empresa pode emitir em substituição às de capital, que se amortizam. O art. 44, § 5.º, da Lei n.º 6.404, de 1976, a elas se refere quando trata da amortização de ações, declarando, textualmente:

"As ações integralmente amortizadas podem ser substituídas por **ações de fruição**, com as restrições fixadas pelo estatuto ou pela assembléia-geral que deliberar a amortização."

Essas ações, em ocorrendo a liquidação da empresa, só poderão concorrer ao acervo líquido depois de assegurado às ações não amortizadas valor igual ao da amortização, corrigido monetariamente (§ 5.º do art. 44).

FORMA DE AÇÕES

Da mesma forma que o Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, a nova Lei n.º 6.404, de 1976, declara que as ações das companhias poderão ser **nominativas** (art. 3.º) e ao portador (art. 33). E, repetindo a nossa lei de mercado de capitais (arts. 32/36 da Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965), disciplina, igualmente, **as ações endossáveis** (art. 32). Cria as **ações escriturais** que são aquelas que, segundo disposição do estatuto da empresa, serão mantidas em **contas de depósito**, em nome de seus titulares, na instituição financeira que o mesmo estatuto designar (art. 34 e seu § 2.º). Nesse caso, **não há emissão de certificados** (art. 34) **de propriedade** da ação escritural presume-se pelo registro na conta de depósito das ações, aberta em nome do acionista nos livros da instituição depositária.

O acionista tem os seus direitos societários representados pelo **certificado de ação** que a Companhia emitirá depois de cumpridas as formalidades legais para o seu funcionamento (art. 23).

Mas a Companhia poderá emitir certificados de **múltiplos de ações** (art. 25) e, a título provisório, cautelas que as representem (art. 25).

NEGOCIAÇÕES COM AS PRÓPRIAS AÇÕES

Os autores do Projeto, entre as inovações que proclamaram, incluem a **negociação com ações**, já autorizada, em termos restritos, pela Lei de Mercado de Capitais.

A Lei n.º 6.404, de 1976, **nega, em princípio, à Companhia o direito de negociar com as próprias ações** (art. 30). Mas as exceções à proibição são tantas, que quase a anulam totalmente. Assim é que, na proibição de negociar com as próprias ações, não se compreendem as operações de resgate, reembolso ou amortização, previstas em lei (art. 30, § 1.º, a). Assim, já era na vigência do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, art. 15 e seu parágrafo único.

Também refogem à proibição legal:

a) a aquisição de ações para permanência em Tesouraria ou cancelamento, desde que até o valor do saldo de lucros ou reservas, exceto a legal, e sem diminuição do capital social ou por doação. Essas ações, enquanto permanecerem em tesouraria, não terão direito a dividendo. Nem a voto (art. 30, § 4.º);

b) a alienação das ações adquiridas, como acima, e mantidas na tesouraria (art. 30, § 1.º, e);

c) a compra quando resolvida a redução do capital mediante restituição, em dinheiro, de parte do valor das ações, o preço destas em bolsa for inferior ou igual à importância que deve ser restituída (art. 30, § 1.º, letra d).

Ainda no tocante a essas negociações, declara a Lei n.º 6.404, de 1976, que:

1) as companhias abertas somente poderão adquirir as suas próprias ações, obede-

cidas, sob pena de nulidade, as normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários; II) a Companhia não poderá receber em garantia as suas próprias ações, salvo para assegurar a gestão de seus administradores.

LIMITAÇÕES À CIRCULAÇÃO DE AÇÕES

A Lei n.º 6.404, de 1976, possibilita às Sociedades Anônimas consideradas, pela lei, "fechadas", a incluir, nos respectivos estatutos, como imposição aos seus acionistas, limitações à circulação das ações nominativas. A condição que a lei impõe, e está expressa no seu art. 36, é que o estatuto regule, minuciosamente, tais limitações e que, entre estas, não se inclua a que impeça a circulação das ações, nem sujeite o acionista ao arbítrio dos órgãos de administração da Companhia ou da maioria dos acionistas.

Se dos estatutos originais não constar nenhuma cláusula limitativa à circulação das ações, essa cláusula, por alteração estatutária posterior, somente se aplicará às ações cujos titulares de ações com ela **expressamente** concordarem, mediante pedido de averbação no livro "Registro de Ações Nominativas" (vide o parágrafo único do art. 36).

DIREITOS DE ACIONISTAS

A nova lei mantém, no particular, o que já dispunha o Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, e resulta da lição colhida em nossos maiores comercialistas, quando explicam os direitos dos acionistas. J. X. Carvalho de Mendonça, no seu **Tratado de Direito Comercial Brasileiro**, ensina, a propósito, que o acionista, além dos direitos que exerce como membro da sociedade em comum com outros acionistas no interesse social, como o de compor as assembléias-gerais e o de votar, tem direitos individuais, próprios, privativos (obra citada, Vol. III, pág. 457, n.º 1112).

A Lei n.º 6.404, de 1976, repetindo o art. 78 do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, declara, também, que nem o estatuto social, nem a assembléia-geral, poderão privar o acionista dos direitos de: I) participar dos lucros sociais, o que é da índole de todas as Sociedades Mercantis e, não apenas, das Anônimas; II) fiscalizar a gestão dos negócios sociais, o que é direito de sócio de qualquer tipo de Sociedade Comercial; III) participar do acervo da Companhia, em caso de liquidação; IV) ter preferência para subscrição de ações, partes beneficiárias conversíveis em ações, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição, observado o que na lei se estabelece quanto ao **direito de preferência** (arts. 171 e 172); V) retirar-se da Sociedade nos casos previstos em lei.

Declara, ainda, o § 2.º do art. 109, de forma desenganada, que "os meios, processos ou ações que a lei confere ao acionista para assegurar os seus direitos não podem ser elididos pelo estatuto ou pela assembléia-geral".

São os direitos individuais do acionista que a lei quer sejam soberanamente respeitados.

Além desses direitos fundamentais, o acionista tem outros, como o de **votar** nas assembléias-gerais, pessoalmente ou por meio de representante que poderá ser outro acionista ou membro da administração da Companhia (art. 110 combinado com o disposto no § 1.º do art. 126).

Não é admissível o **voto plural** (art. 110, § 2.º). Nem podem votar, em princípio, os titulares de ações preferenciais (art. 111, § 1.º), ações essas, todavia, que asseguram aos seus titulares o **direito de voto** se e quando a Companhia, pelo prazo previsto no estatuto, não superior a 3 (três) exercícios consecutivos, deixar de pagar os dividendos a que fizeram jus (art. 111, § 1.º).

Os titulares de **ações ao portador** não têm direito de voto (art. 112), que a lei concede, apenas, aos titulares de **ações nominativas, endossáveis e escriturais** e, eventualmente, aos titulares de ações preferenciais ao portador quando essas ações adquirirem o direito de voto pelo não-pagamento do dividendo a que fazem jus, na forma prevista no estatuto, ou na lei (parágrafo único do art. 112).

Note-se que, força de uma Disposição Transitória da Lei n.º 6.404, de 1976, (art. 295, § 3.º), a restrição ao direito de voto das ações ao portador só entrará em vigor a partir de um ano a contar da data em que a lei entrar em vigor, ou seja, a partir de 17 de fevereiro de 1978. Até lá, os titulares de ações ao portador poderão convertê-las, querendo, em o estatuto permitindo, em ações nominativas.

Ainda, sobre **acionistas**, há particularidades relevantes da nova lei que precisam ser mencionadas.

ACIONISTA CONTROLADOR

Uma delas, é a que conceitua a figura do **acionista controlador** (art. 116), que vem a ser a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembléia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da empresa e que usa o seu poder para dirigir as atividades sociais em todos os seus aspectos (art. 116, letras **a** e **b**).

A nova lei, no art. 119, trata do acionista residente ou domiciliado no exterior e o faz para declarar que esse acionista deverá manter, no País, representante para receber citação em ações contra ele propostas com fundamento na Lei das S.A.

ACORDO DE ACIONISTAS

A lei disciplina, no seu art. 118 e §§ 1.º a 5.º, os acordos de acionistas, não só quanto à compra e venda de suas ações ou preferência para adquiri-las, como no

respeitante ao direito de voto. Mas exige a lei que esses acordos, para serem respeitados pela empresa, deverão ser arquivados na sua sede.

Declara o diploma legal no § 2.º desse art. 118, que os acordos de acionistas não poderão ser invocados para eximir o acionista de responsabilidade no exercício do direito de voto, que deve ser exercido no interesse da Companhia, pois abusivo será esse direito se o acionista o exercitar para causar dano à Companhia ou a outros acionistas, ou para obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus (art. 116).

Note-se que a lei estabelece, no tocante aos acordos de acionistas, importante restrição ao direito dos signatários dos respectivos acordos, pois declara, no § 4.º do art. 118, que as ações averbadas, em decorrência de "acordo de acionistas", não poderão ser negociadas em bolsa ou no mercado de balcão.

SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE ACIONISTAS

Não obstante gozarem os acionistas de uma série de direitos, alguns inarredáveis, como já foi dito, a lei atual, da mesma forma pela qual o fazia o art. 85 do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, declara no seu art. 120 que:

"A assembléia-geral poderá suspender o exercício dos direitos do acionista que deixar de cumprir obrigação imposta pela lei ou pelo estatuto, cessando a suspensão logo que cumprida a obrigação."

A pena de suspensão poderá abranger o exercício de todos os direitos que a lei ou os estatutos outorgam ao acionista, ou somente o exercício de alguns deles, como o de voto e o de receber dividendos. Essa a lição de Miranda Valverde, a propósito do art. 85 do Decreto-Lei n.º 2.627, de 1940, a qual é aplicável, também, por si e quando ocorrer a aplicação do art. 120 da nova lei.

DEVERES DO ACIONISTA

Precípuo dever do acionista, cujo descumprimento pode ocasionar a suspensão dos seus direitos, é o de realizar, nas condições previstas no estatuto ou no boletim de subscrição, a prestação correspondente às ações subscritas ou por ele adquiridas (art. 106).

Se o estatuto e o boletim forem omissos quanto ao montante da prestação e ao prazo ou data do pagamento, caberá aos órgãos da administração efetuar as chamadas de capital, mediante avisos publicados pela imprensa (§ 1.º do art. 106).

O acionista que não fizer o pagamento nas condições previstas no estatuto, no boletim de subscrição ou na chamada dos administradores, ficará de pleno direito, **constituído em mora**, sujeitando-se ao pagamento dos juros, correção monetária e da multa estatutária, não superior a 10% (§ 2.º do art. 106).

É o que a lei chama de **acionista remisso**, contra o qual a empresa poderá tomar uma destas providências: promover contra o acionista e contra os que com ele forem solidários **processo de execução** para cobrar as importâncias devidas ou **mandar vender as ações em Bolsa de Valores**, por conta e risco do acionista (art. 107, itens I e II, da Lei n.º 6.404/76).

ACIONISTAS DISSIDENTES

O art. 137 da Lei n.º 6.404, de 1976, disciplina o direito de retirada da empresa por parte do acionista que não concordar com a aprovação, pela assembléia-geral extraordinária, de qualquer uma das matérias de que tratam os números I, II, IV a VIII do art. 136.

Nesse caso, o acionista terá que manifestar à Companhia, sob forma de reclamação, a sua não-conformidade com qualquer das matérias já citadas (aprovadas pelo assembléia-geral extraordinária).

Usando dessa forma, do direito de retirar-se da empresa, será **reembolsado** do valor de suas ações, inclusive de ações preferenciais, de que, comprovadamente era titular, na data da assembléia-geral.

O reembolso será feito segundo o disposto nos §§ 1.º e 2.º do art. 45 da Lei n.º 6.404, de 1976, mas, em qualquer caso, não será inferior ao valor do patrimônio líquido das ações, de acordo com o último balanço aprovado (§ 1.º do art. 45). Se a deliberação de assembléia-geral da qual discorda o acionista que quer retirar-se ocorrer mais de 60 (sessenta) dias depois da data do último balanço aprovado, o acionista dissidente poderá pedir, juntamente com o reembolso, levantamento de balanço especial em data que atenda aquele prazo (§ 2.º do art. 45).

Outro caso de dissidência do acionista, que lhe dá direito ao reembolso de suas ações, com observância do disposto nos artigos 45 e 137 é o que está previsto no § 4.º do art. 296 (Disposições Transitórias) e diz respeito à **fixação de dividendos** em porcentagem inferior à prevista no § 2.º do art. 202 pelas Companhias existentes, cujo estatuto for omisso quanto à fixação de dividendo, ou que o estabeleçam em condições que discordam dos requisitos do § 1.º do art. 202 da Lei n.º 6.404, de 1976.

O ACIONISTA E O VOTO MÚLTIPLO

A Lei n.º 6.404, de 1976, proíbe o **voto plural** (§ 2.º do art. 110) para qualquer classe de ações. Admite, todavia, o **voto múltiplo**, que é coisa diferente e está disciplinado no art. 141 e seu § 1.º, no sentido de se permitir que, na eleição dos membros do Conselho da Administração de que trata o art. 140, acionistas que representem, no mínimo, 0,1 (um décimo) do capital social com direito a voto, esteja ou não previsto no estatuto, possam requerer a adoção do processo do **voto múltiplo**, atribuindo-se a

cada ação tantos votos quantos sejam os membros do Conselho, reconhecido ao acionista o **direito de cumular os votos** num só candidato ou distribuí-los entre vários. (*)

A mesa que dirigir os trabalhos da assembléia deverá informar, previamente, aos acionistas, à vista do "Livro de Presença", o número de votos necessários para a eleição de cada membro do Conselho de Administração (§ 1.º do art. 141).

O DIREITO DO ACIONISTA A NOVAS AÇÕES

Segundo o art. 171, se a empresa realizar aumento do seu capital social, os **acionistas** terão preferência para a subscrição desse aumento, na proporção do número de ações que possuírem, observadas as normas dos incisos a e b desse artigo da Lei.

No aumento de capital mediante **capitalização** de créditos ou subscrição em bens, será sempre assegurado aos acionistas o **direito de preferência** e, se for o caso, as importâncias por eles pagas serão entregues ao titular do crédito a ser capitalizado ou do bem a ser incorporado (§ 2.º do art. 171).

Os acionistas terão **direito de preferência** para subscrição das emissões de debêntures conversíveis em ações, bônus de subscrição e partes beneficiárias conversíveis em ações emitidas para alienação onerosa (§ 3.º do art. 171).

O acionista poderá ceder o seu direito de preferência (§ 6.º do art. 171).

No caso de aumento de capital mediante a **capitalização de lucros ou de reservas**, a empresa poderá deliberar, simplesmente, que o **valor nominal** das ações seja alterado para atender ao **quantum** representativo do aumento ou poderá, alternativamente, decidir que sejam distribuídas **novas ações**, entre os acionistas, correspondentemente ao aumento, na proporção do número de ações que os acionistas possuírem (art. 169).

A **capitalização da reserva de capital** constituída por ocasião do balanço de encerramento do exercício social e **resultante da correção monetária do capital realizado** reverterá em favor dos acionistas, ou pelo **aumento de valor nominal das ações**, nas Companhias abertas (§ 1.º do art. 167), ou no silêncio da lei, por essa mesma forma, ou **pela emissão de ações novas**, nas sociedades fechadas.

Nas Companhias de **capital autorizado**, o estatuto poderá prever que, de acordo com o plano aprovado pela assembléia-geral, a Companhia outorgue opção de compra de ações a seus administradores ou empregados, ou pessoas naturais que prestem serviços à Companhia ou à Sociedade sob seu controle (§ 3.º do artigo 168).

(*) Sobre este assunto, consulte-se o estudo de Márcio Correia Vianna: "O processo de eleição por voto múltiplo, na nova Lei das S.A." — Rio, 1975.

Crítica da Filosofia do Direito de Hegel

PINTO FERREIRA

1. Caráter da filosofia — A filosofia é uma sistematização e uma reflexão crítica sobre o mundo, o universo, a vida e a história, essencialmente sobre os problemas do conhecimento e da ação. É, por conseguinte, um guia para a vida. O filósofo, à luz de um amplo campo total e globalizante, realiza uma reflexão sistemática sobre o mundo, com efeitos práticos. As categorias lógicas e filosóficas são plenas da vida; não se separam o filosófico e o lógico do próprio histórico nem da vida.

A palavra *filosofia* vem do grego (*philein*, amar, e *sophia*, ou sabedoria), é o amor da sabedoria, como a chamou PITÁGORAS. Recentemente, a filosofia foi assim definida por JAMES K. FEIBLEMAN (no *Dictionary of Philosophy*, ed. de Dagobert D. Runes and 72 authorities, Littlefield, 1965, pág. 235): “O criticismo e a sistematização ou organização de todo o conhecimento, retirado da ciência empírica, conhecimento racional, experiência comum”.

As filosofias aflitas e do desespero, da safra kierkegaardiana, da tristeza e do desânimo, refogem a conceder este aspecto vital à filosofia.

É o que relembra KIERKEGAARD (1813—1855): “A filosofia é a amaseca da vida: pode vigiar-nos, mas não pode amamentar-nos”. Prossegue ainda: “Toda verdade não é verdade se não até certo ponto. Se ultrapassa este ponto, então sobrevém o contraponto — e há erro”.

A filosofia e a vida, contudo, deverão estar sempre unidas. "O homem — disse HEGEL — é o único animal que sabe que vai morrer". Por conseguinte, sabe que vive e como a idéia da vida e da morte transforma a própria antropologia, marcando o progresso da racionalidade, mostrando a força do *lumen rationalis*, a razão pensante, que o distancia da animalidade.

"Ensinar filosofia é despertar o sonolento de sua sonolência", escreveu DJACIR MENEZES, no livro **Raízes Pré-socráticas do Pensamento Atual** (Fortaleza, 1958, pág. 31). Ensinar filosofia é despertar a consciência para a vida. Quem tem uma filosofia compreende a inteligibilidade do mundo e possui uma razão instrumental.

A filosofia de HEGEL mostrou esta relação de pensar com a vida. Corresponde-lhe na história da filosofia o mérito de haver planteado o problema da unidade do lógico e do histórico.

A filosofia não pode portanto apresentar-se como alienada do mundo. Constitui uma razão instrumental.

Daí a solução do autor da **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel** (*Zur Kritik der hegelschen Rechtsphilosophie*), em escrito juvenil de MARX, na **Gazeta de Renânia**: "A filosofia é a cabeça da emancipação do homem, e o seu coração é o povo". Este trabalho geralmente antecede às edições da **Filosofia do Direito de HEGEL**.

2. A filosofia do espírito de HEGEL — A filosofia do espírito de HEGEL é uma parte valiosa do pensamento filosófico hegeliano, que se sucede à lógica e à filosofia da natureza. Abrange os problemas do direito, da moralidade, da história, da estética, da religião, da própria história das filosofias, a ela remetendo-se o nosso ensaio **Recordação de Hegel** (1974).

A obra filosófica de HEGEL recebeu no século passado três grandes críticas, que se lhe opuseram, embora reconhecendo a natureza do seu pensamento especulativo, em seu pleno resplendor.

Podem ser destacados os seguintes estudos: LUDWING FEURBACH, **Zur Kritik der hegelschen Philosophie**, (Berlim, Aufbau-Verlag, 1955); MARX, nos **Fruehe Schriften (erster Band)**, Cotta-Verlag, Stuttgart, 1962: **Kritik des Hegelschen Staatsrechts** (§§ 261/313, págs. 258/426); **Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie, Einleitung** (pág. 488) (esta última publicada inicialmente em 1844, na **Gazeta da Renânia**); ENGELS, na **Dialektik der Natur** (Berlim, 1952, Dietz Verlag, e **Ludwig Feuerbach und der Ausgang der deutschen klassischen Philosophie**).

Posteriormente, é analisada por LENINE, em **Aus dem Philosophischen Nachlass** (Berlim, 1949, Dietz Verlag) e nos **Cahiers sur la Dialectique de**

Hegel (Gallimard, Paris, 2.^a ed., s/d.), abreviadamente chamados de **Cadernos Filosóficos**, com seus vários estudos.

No Brasil, o grande e valioso intérprete de HEGEL é o eminente pensador DJACIR MENEZES, em seu livro, profundo e original, intitulado **Hegel e a Filosofia Soviética** (Rio, 1960).

3. A filosofia da história de Hegel e sua crítica — A filosofia da história de HEGEL está exposta principalmente nos seguintes livros: **Vorlesungen Ueber die Philosophie der Geschichte** (Philipp Reclam Jun., Stuttgart, 1961) e **Die Vernunft in der Geschichte** (herausgegeben von Joham Hoffmeister, Felix Meiner, Hamburg, 1955), obras escritas no século passado. Como se sabe, HEGEL viveu de 1770 a 1831.

Na sua filosofia da história, HEGEL examina o próprio desenvolvimento da história, sujeito a leis governadoras. Há leis governativas da história. A tese capital da filosofia hegeliana — a razão rege e tem regido o mundo —, no fundo, é a aplicação do seu idealismo filosófico do desenvolvimento à própria sociedade assim como ao Estado.

“A razão governa o mundo e, por consequência, a história universal é um processo racional” é uma frase sintética de HEGEL. A razão reinou no mundo e reina tanto no mundo como na história universal.

A idéia de que a razão governa o mundo da natureza é evidente.

Afirma HEGEL: “O primeiro ponto é o dado histórico. O grego ANAXAGORAS foi o primeiro a dizer que o **vóus**, o entendimento em geral, ou a razão, governa o mundo; não uma inteligência como a razão auto-consciente, não um espírito como tal, duas coisas que devemos cuidadosamente distinguir uma da outra. O movimento do sistema solar obedece a leis invariáveis; essas leis são a própria razão, mas nem o sol nem os planetas, que, de acordo com essas leis, circulam em torno dele, têm consciência disso. Assim, a idéia de que há razão na natureza, que é governada invariavelmente por leis gerais, não nos choca.”

O mesmo ocorreria no processo da história universal, com suas leis governativas, que se aplicam aos Estados. A história universal cogita de povos, totalidade, Estados, são as civilizações como “unidades inteligíveis de estudo”, como diria TOYNBEI.

O elemento racional da filosofia da história hegeliana é, na sua essência, o seguinte: o desenvolvimento social está sujeito a leis objetivas.

Escreve HEGEL: “Um exame detido da história nos convence de que os atos dos homens se desprendem de suas necessidades, de suas paixões, seus interesses, caracteres e capacidades, e de tal maneira que os impulsos

que movem este drama são somente os seus interesses, necessidades e paixões, e só a estes corresponde o papel principal". É o que está dito nas *Vorlesungen ueber die Philosophie der Geschichte*.

LENINE relembra, nos *Cadernos Filosóficos* (Leningrado, 1947, pág. 220), que neste ponto HEGEL mostra uma orientação para o materialismo histórico.

Realmente, no prefácio da sua *Filosofia da História*, principalmente nele, o filósofo tem oportunas e sugestivas apreciações.

A intuição de que o processo histórico está submetido a uma lei governativa, e não ao simples capricho dos homens, é uma intuição válida do hegelianismo. Há um curso regular do processo histórico. Descobri-lo é a meta da própria filosofia da história: "A história universal é a manifestação do espírito no tempo, da mesma maneira que a idéia, enquanto natureza, manifesta-se no espaço".

A razão governa o mundo. Sim. A razão (leis governativas) rege a natureza e a história. Explicar a história é revelar as paixões dos homens, seu gênio, suas forças operativas, seus interesses e necessidades. A história é uma luta dessas paixões e necessidades.

Qual é a grande lei governativa da história?

Ninguém melhor do que HEGEL a enunciou, nas *Vorlesungen ueber die Philosophie der Geschichte*: "A história universal é o progresso da liberdade, um progresso que devemos conhecer em sua necessidade". Assim, a história universal é a consciência para a liberdade.

Qual a natureza do espírito? Responde HEGEL: A natureza do espírito se reconhece no que é seu oposto perfeito: a matéria. Como a substância da matéria é a gravidade, assim podemos dizer que a substância, a essência do espírito é a liberdade. Cada um admite imediatamente que o espírito possui também, entre outras qualidades, a liberdade; mas a Filosofia nos ensina que todas as qualidades do espírito subsistem apenas pela liberdade, todas não são senão meios para a liberdade, somente buscando-a e produzindo-a. É um conhecimento da filosofia especulativa: **só a liberdade é unicamente o que é verdadeiro no espírito. É a grande lição de HEGEL.**

Dai este pensamento genial e fecundo de HEGEL: "O espírito tem preciosamente em si próprio o centro; não tem a unidade fora de si; ele é em si próprio e consigo próprio. A matéria tem sua substância fora dela; o espírito é o ser em si mesmo (*Bei-sich-Selbstsein*). Isto é justamente a liberdade, porque, se sou dependente, ligo-me a outro que não sou eu; eu não poderia existir sem algo fora de mim; sou livre quando sou em mim mesmo".

Conclui HEGEL, genialmente: “Este espírito de ser em si mesmo (*dieses Beisichselbstsein des Geistes*) é a autoconsciência, a consciência de si”.

Esclarece, afinal: “Estas duas coisas devem ser distinguidas na consciência, primeiro, **que eu sei**; segundo, **o que sei**. Confundem-se as duas coisas na consciência de si, porque o espírito se sabe ele próprio: ele é o julgamento de sua própria natureza, e também a atividade para tornar-se a si; destarte se produz o que ele é em si.”

Quando porém apareceu a princípio a liberdade na história? Os orientais não sabiam que o homem como tal é livre. Sabiam apenas que **um só é livre**, o déspota, o monarca, e então o arbítrio ou a benevolência, o entristecimento da paixão ou a doçura e docilidade, dependem da liberdade e da paixão de um só.

A consciência histórica da liberdade despontou primeiro entre os gregos. Depois entre os romanos. Mas dentre eles só alguns homens foram livres (não os escravos), não foi livre o homem como tal. Porque os gregos, salienta o filósofo, não somente tiveram escravos dos quais dependia sua vida e ainda a existência de sua liberdade, mas também sua própria liberdade, foi apenas uma folha eventual, confinada e caduca, e por outro lado, uma dura servidão humana (*harte Knechtschaft des Menschlichen, des Humanen*). Só as nações germânicas, pretende HEGEL, chegaram, no início do cristianismo, à consciência do homem como homem livre. Neste último ponto, HEGEL falhou a análise, não foram as nações germânicas, mas a Inglaterra.

Mas o tema central de HEGEL continua com uma conclusão válida. De um modo geral, as transformações que ocorrem na história “são caracterizadas igualmente como um processo para o melhor, o mais perfeito”. O homem revela então “uma capacidade de transformação, um instinto de perfectibilidade”.

Finaliza HEGEL: “A história universal representa pois a **marcha gradual** da evolução do princípio, cujo conteúdo (*Gehalt*) é a consciência da liberdade.” O homem chega afinal à consciência de si e ao próprio sentimento da essência da espiritualidade.

Nada grandioso sem paixão — é outro pensamento muito discutido da filosofia histórica hegeliana, que empresta à palavra **paixão** um sentido específico e próprio. Nada de grande se realizou no mundo sem paixão.

Contudo, geralmente a palavra é encarada como algo que não é legítimo, mais ou menos má. Diz-se geralmente: o homem não deve ter paixões. Em HEGEL a palavra paixão “significa a determinação particular do caráter”. O caráter exprime a determinação da vontade e da inteligência, é uma determinação posta em ação e em movimento (*als in Wirksamkeit und Tætigkeitsgesetz*). Paixão é, pois, a determinação particular do caráter em HEGEL, desde que ponha toda a energia de seu querer e de seu caráter em tais fins, sacrificando-lhes qualquer coisa, que poderia também ser um fim,

ou sacrificando tudo, à custa de imensos sacrifícios, e que em política se realiza integralmente no chamado homem cosmo-histórico.

A história universal é a exteriorização (*Auslegung*) do espírito no tempo, como a da idéia que se exterioriza enquanto natureza no espaço.

Mas o ponto culminante da ascensão do espírito é de se conhecer, alcançando o pensamento de si próprio. Quando realiza tal cumprimento começa o declínio do povo, a decadência (*Untergang*) e a eclosão de outro espírito, de outro povo histórico, de outra espécie de história universal. A palavra decadência ressurgiu na filosofia spengleriana da história, no célebre e romântico livro *Der Untergang des Abendlandes (Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte)*, isto é, *A Decadência do Ocidente*. Esta transição e conexão é que leva HEGEL à conexão do conjunto (*Zusammenhang des Ganzen*), ao conceito da história universal como tal.

Se lançarmos um olhar sobre a história universal, vemos um imenso quadro de mudanças e de ações, de formações infinitamente variadas de povos e de Estados, de indivíduos, numa sucessão ininterrupta. Estes povos e Estados infinitamente variados não são as culturas de SPENGLER e as civilizações de TOYNBEE?

“Em todos estes acontecimentos e acidentes, vemos, antes de tudo, ação e sofrimento humanos, por toda a parte solicitações de nosso interesse, pró e contra.” Este trecho tem um sabor nitidamente marxista.

Povos, Estados, culturas, HEGEL usa expressamente a palavra cultura, crescem e desaparecem, é a transformação, conceito básico do hegelianismo. A consequência da transformação “é a decadência, é também nascimento de uma vida nova, pois se a morte sai da vida, também a vida sai da morte”, elevando-se a uma cultura mais nova.

Que viajante, pergunta HEGEL, diante das ruínas de Cartago, de Palmira, de Persépolis, de Roma, não foi levado à reflexão sobre a transitoriedade dos impérios e dos homens, a deplorar a vida de outrora, potente e rica?

Mas da própria morte sai a vida, e vice-versa. Comenta HEGEL: “É uma grande idéia, que os orientais conceberam, e indubitavelmente o mais alto pensamento de sua metafísica. Na representação da metempsicose, ela está em relação com o indivíduo; porém é mais geralmente conhecida a imagem de Fênix, isto é, da vida da natureza, que prepara lentamente sua própria fogueira, aí se consumindo, de modo que de suas cinzas eternamente ressurge a vida nova, rejuvenescida e fresca.”

O oriente é a infância da história. Outro momento é o da Europa. HEGEL tem palavras proféticas sobre a América.

Diz esta frase de evidente atualidade: “Na América do Sul as repúblicas repousam somente no poder militar, toda a história é uma subversão contínua. Todas essas mudanças são operadas por revoluções militares.”

Olha na América o futuro, e declara:

“A América é, portanto, o país do futuro, onde se revelará nos tempos vindouros o antagonismo entre a América do Norte e a América do Sul, elemento importante da história universal; é um país de aspiração (*Land der Sehnsucht*) para todos os que deixam o arsenal de armas históricas da velha Europa.”

HEGEL não revelou contudo o mesmo calor profético quanto ao futuro da Ásia. Para ele os povos do oriente são incapazes de todo progresso cultural. Que diria hoje da China marxista? Que diria do Japão, que passou a perna na sua querida Alemanha? A concepção histórica de HEGEL é **europocêntrica**, vendo na Europa o centro da história universal. Este mito do **europocentrismo** desapareceu diante das grandes potências super-nucleares não europeias (EUA, URSS, China), que são hoje os centros de decisão política, não mais a velha e destruída Prússia dos “Junker”.

HEGEL defendia as guerras de conquista, com o seu valor moral, como um fenômeno natural e positivo da história humana. “A alta significação da guerra — escreve — consiste em que graças a ela se conserva a saúde moral dos povos... a guerra previne os povos contra a corrupção que seria consequência inevitável de uma paz prolongada, e tanto mais eterna”.

Este estreito nacionalismo militarista acabou com a grandeza da Europa. As nações europeias se aniquilaram mutuamente. HEGEL, na época, apenas justificava a política militarista dos reis prussianos conquistando as terras tchecas, eslavas, coroada em BISMARCK e tragicamente destruída com o hitlerismo, que dividiu e arruinou a Alemanha.

São estes os prós e contras da filosofia hegeliana da história.

4. Crítica da filosofia do direito de HEGEL — A filosofia da história de HEGEL encontra-se estreitamente vinculada com a sua filosofia do direito e do Estado. A sua obra clássica nesse campo é a **Filosofia do Direito**.

O autodesenvolvimento da liberdade, no pleno sentido hegeliano, é o direito. Escreve HEGEL sobre este sentido profundo e interiorizante nas **Grundlinien der Philosophie des Rechts** (Glockner, VII, Stuttgart, Jubiläum Ausgabe, 1964, pág. 23): “Die weitere Schwierigkeit aber kommt von der Seite, dass der Mensch denkt und im Denken seine Freiheit und Grund der Sittlichkeit”.

A filosofia do direito é a doutrina do espírito objetivo, e a considera em suas diferentes formas: direito de propriedade, direito do moral, direito familiar, direito político, direito internacional e direito da história universal ou “espírito universal”.

“A ciência filosófica do direito — proclama HEGEL — tem por objeto a idéia do direito, ou seja, o conceito do direito e sua realização.”

É no prefácio da *Filosofia do Direito* que se encontra a discutida frase de HEGEL: "O que é racional é real, e o que é real é racional".

Esta frase é de difícil entendimento, mas percebê-la é conhecer a própria essência da sua filosofia da história e do direito.

HEGEL aí aparece meio ininteligível para o grande público, e de fato o é. KOYRÉ, nos *HEGELS-Studien*, escreveu: "HEGEL é intraduzível e mesmo, em certo sentido, inconcebível". E, no traslado do alemão para o francês, disse: "Não pretendo ter traduzido estes textos", que JEAN WAHL contudo reputou uma tradução admirável. JEAN WAHL é o eminente autor dos *Commentaires de la logique de Hegel* (Paris, 1959).

É preciso interpretar para bem compreender o hegelianismo. A "mesmeidade" aconteceu com as imagens sofoclianas. HOELDERLIN traduziu para o alemão o pensamento poético de SÓFOCLES, na *Antígona*. Inspirou-se na própria poesia. Num dos trechos fez o seguinte traslado: "A palavra se colore de vermelho". A tradução escandalizou os eruditos e foi considerada como delirante. Mas apreendeu HOELDERLIN a essência do drama sofocliano.

Muitas palavras alemãs de HEGEL são de difícil tradução e de significações determinadas: *Existenz, Beisichsein, Begierde, Dinghaftigkeit, Seiend, Mitsichdentschsein, Bestimmtheit, Anderssein* etc. A respeito, consulte-se o erudito DJACIR MENEZES, nas *Breves Apostilas ao Léxico Filosófico de HEGEL*.

A frase de HEGEL, "só o racional é real, só o real é racional", tem uma envoltura mística. Como explicá-la para a tornar inteligível e compreensível?

ENGELS, no livro *Ludwig Feuerbach e o fim da filosofia clássica alemã* (*Ludwig Feuerbach und der Ausgang der deutschen klassischen Philosophie*), assim explica a envoltura mística da tese hegeliana:

"Deste modo, a tese de HEGEL se torna, por força da própria dialética hegeliana, em seu reverso: "Tudo o que é real, dentro do domínio da história humana, converte-se com o tempo em irracional; já o é, por conseguinte, pelo seu próprio destino, leva em si de antemão o germe do irracional; e tudo o que é racional na cabeça do homem se acha destinado a ser um dia real, por muito que hoje se choque todavia com a aparente realidade existente. A tese de que todo o real seja racional se resolve, segundo as regras do método discursivo hegeliano, nesta outra: tudo o que existe merece perecer."

M. A. DYNNIK e outros colaboradores, na *História de la Filosofia* (México, segunda edição, 1963, II, pág. 91), se expressam: "Pois bem, também aqui aparece a dialética em toda a nitidez, quando HEGEL reconhece a interdependência do real e do racional, quando expõe, assim mesmo, a idéia de que tudo o que há de irracional na sociedade, tudo o que há de caduco nela, está condenado a morrer e há de ceder o seu posto ao racional".

É este o conteúdo racional da envoltura mística da tese hegeliana: o morrer e o permanente nascer das culturas e de suas obras espirituais.

O direito abstrato, a moralidade e a eticidade são momentos sucessivos da vontade livre como expressão concreta do espírito universal.

Para HEGEL, o direito abstrato é o primeiro grau de espírito objetivo, que nele se manifesta como vontade única de proprietário privado, e sua vontade única é a pessoa. A base do direito abstrato é a capacidade jurídica da pessoa, que consolida a propriedade privada. A propriedade é racional, di-lo, por ser propriedade privada.

O direito abstrato realiza e consolida a liberdade através da propriedade privada, do contrato e da reparação da injustiça, isto é, do conflito jurídico, da fraude e do delito.

A segunda fase no autodesenvolvimento do espírito objetivo é a moralidade (*Moralität*), quando a pessoa jurídica se converte em sujeito moral, elevando-se a liberdade a um plano mais alto.

Diferentemente do direito abstrato, que contém proibições em sua estrutura, no campo da moralidade não se objetiva só o bem de um determinado sujeito, mas ainda o bem de todos os outros. O proprietário privado deve então ter consciência de que não é só uma pessoa de direito, mas ainda um **sujeito moral**, e como tal é chefe de família, membro da sociedade civil e suporte do Estado.

Já a terceira fase e a culminância do espírito objetivo é a eticidade (*Sittlichkeit*), como expressão concreta e realização da liberdade. As leis da “substância ética” são obrigações atuantes sobre a vontade do sujeito, que nelas vê a sua própria essência espiritual. Na esfera da eticidade o espírito objetivo passa por uma trajetória **triádica** de objetivação de si mesmo, que são a família, a sociedade civil e o Estado.

HEGEL tinha uma posição conservadora sobre a família ideal, baseada, segundo ele, no domínio moral e jurídico do homem, na limitação da mulher à procriação dos filhos, administração da casa, posse de bens privados e educação dos filhos.

Como elementos integrantes da sociedade civil, ele incluía o “sistema de necessidades”, baseado na propriedade privada, a justiça e a polícia, esta última encarregada da proteção da própria propriedade privada.

MARX realizou na época uma crítica de profundidade contra o sistema hegeliano aplicado ao direito, na qual, contudo, os marxistas admitem um caráter progressista. Da época da sua juventude, aos 26 anos, data o ensaio de MARX, intitulado *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, de onde data o núcleo de sua tese sobre a inversão da dialética idealista em dialética materialista. Escreve ele: “A verdadeira relação coloca-se aqui de cabeça para baixo. O mais simples apresenta-se arvesado e o mais arvesado

como o mais simples. O que deve servir de ponto de partida se converte em resultado místico, e o que deveria ser o resultado racional converte-se em místico ponto de partida". Ainda assinala, no mesmo ensaio: "a realidade da idéa ética atua aqui como religião da propriedade privada".

A filosofia do direito de HEGEL se desenvolve na fase da plena expansão da burguesia, tem na sua essência um caráter progressista.

É o que se reconhece na *Historia de la Filosofia* (México, 1965, II, pág. 91), escrita por diversos pensadores russos, nos seguintes termos: "Atendidas as condições históricas em que se encontrava a Alemanha nos princípios do século XIX, a teoria jurídica hegeliana tinha um sentido social progressivo, porque se opunha o direito burguês à arbitrariedade feudal".

5. A filosofia do Estado de HEGEL — A filosofia do Estado de HEGEL é brilhante, apresentando um aspecto positivo e um aspecto negativo, um lado conservador e um lado progressista. Mereceu a crítica de MARX nas duas obras, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie* e *Kritik des Hegelschen Staatsrechts*.

"HEGEL —, afirma LENINE, era um admirador do Estado autocrático prussiano, a cujo serviço se achava como professor da Universidade de Berlim." A contradição entre a sociedade civil, baixa e egoísta, e o "Estado ideal" se encontraria para HEGEL na monarquia constitucional prussiana. Este ideal é o do Estado prussiano, onde ele acha que, nele, no Estado prussiano, tal Estado alcançou a suprema liberdade moral e nele a razão se realizou. A monarquia constitucional, ampliada na base social da burguesia robustecida e com esta comprometida, seria o ideal do regime político.

O direito internacional em HEGEL tinha um caráter ideológico justificativo da crescente hegemonia prussiana do século XIX, e que a transformaria na primeira potência militar em breve, aos fins deste século e do princípio do século XX. A violação dos tratados de paz — terminando no conceito popular de que os tratados são farrapos de papel —, as guerras de anexação, faziam HEGEL interpretar a guerra e a paz de modo antipacificista, considerando a guerra como o árbitro definitivo dos assuntos internacionais. Daí a diferença de KANT no trabalho intitulado *Sobre a Paz Perpétua* (1795), criticando vigorosamente as aventuras militaristas prussianas.

A doutrina político-social hegeliana não simpatiza com os povos eslavos. Aos eslavos negava o direito de considerar como povos históricos. Mais tarde SPENGLER, em *A Decadência do Ocidente (Der Untergang des Abendlandes, Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, Muenchen, 1923, 2 vols.), sustentaria ponto de vista contrário, acentuando a futura ascendência dos povos eslavos nos séculos vindouros. HEGEL depositava uma maior fé na América do Norte e na América Latina.

Recentemente, a crítica não-marxista tem procurado dar uma outra imagem do filósofo alemão, apreciando a posição de HEGEL e o conservadorismo prussiano.

Este assunto foi brilhantemente discutido por DJACIR MENEZES, na sua hoje famosa introdução aos *Textos Dialéticos* (Rio, 1969, pág. 23 e segs.), ao dizer: “Gravou-se e circulou, inspirado pela esquerda hegeliana e retocado por MARX e ENGELS, o retrato de um HEGEL conservador, idólatra do Estado prussiano, que renegava todas as tendências liberais”. Mas esta imagem, este falso retrato de HEGEL, foi hoje em parte modificado pela publicação de documentos inéditos e outros ainda não bem divulgados, no catálogo dos estudos temporários. A respeito, consultem-se: GUNTHER HILLMAN, *Marx und Hegel* (Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1966); *HEGEL-studien* (H. Bouvier u. Co., Verlag, Bonn, em vários volumes, 1962, 1963, 1964); *Hegel Jahrbuch* (Muenchen, Dobbeck Verlag, 1961); *Hegel Jahrbuch* (Meisenbein an Glan, Verlag Anton Hain, 1964—1966).

É o que assimila JACQUES D'HONDT, autor de *Hegel: la philosophie de l'histoire vivante* (Presses Universitaires de la France, Paris, 1966), em pensamento que DJACIR MENEZES resume com rara felicidade: “quando, já velho, HEGEL justifica todas as ordens sucessivamente estabelecidas, está a dizer-nos, na verdade, outra coisa: todos eles têm seu momento, satisfazem as exigências de seu momento, mas são inapelavelmente feridas de transitoriedade. Cessando essa correspondência, aparecem os sintomas da crise da ordem constituída, em cujo ventre boia a ordem constituendo. De tal ponto de vista, já não tem sentido saber se o regime é bom, nem se é bom, porque seu valor não está nele: *chaque monde nourrit son propre fossoyeur*”.

Na verdade, HEGEL, na sua cátedra de Berlim, mostrava ainda no fundo o *Zeigtist* das civilizações, de modo que o seu conservadorismo era em certo sentido um tanto aparente, porque em sua filosofia do Estado havia ainda o pensamento do sentido da história para a liberdade.

Verdade seja que a filosofia do Estado hegeliano serviu aos panegiristas das *Machtphilosophien*. A esquerda e a direita hegelianas, nos séculos XIX e XX, seduzidas pela aparência da glorificação do Estado, levaram ao nazismo e ao bolshevismo.

KARL LARENZ, em *Die Bedeutung der volkischen Sitte in Hegels Staatsphilosophie* (no *Zeitschrift fuer die gesammte Staatswissenschaft*, 1938, pág. 110), procurou atualizar e adaptar o hegelianismo ao nazismo. Outros, como HANS FRANK, em *Die Aufgaben des Rechts* (no *Zeitschrift der Akademie fuer Deutschen Rechts*, 1938, pág. 4), apenas prestam a sua homenagem a HEGEL como o maior filósofo político alemão, mas comentando que a radicalização do conceito de “lei” no nazismo é inteiramente estranha à filosofia política do hegelianismo. A lei para o nazismo é meramente o comando do soberano, meio técnico de execução de metas políticas específicas, é simplesmente um *arcanum dominationis*, um meio de estabilização do poder. Mas este não é o conceito hegeliano do direito e da lei.

A energia normativa do direito, di-lo HEINRICH HENKEL, na *Einfuehrung in die Rechtswissenschaft* (Berlim, 1964, Verlag C. H. Beck), está ontologicamente na ordem do ser, como *Vorgegebenheit des Rechts*? Ou a estrutura do imperativo procede do indicativo?

A resposta foi bem esclarecida por DJACIR MENEZES, em seu ensaio *Direito e Força* (Rio, 1973, pág. 29): "Parece-nos que a solução está na *praxis* histórica que permeia os "dois mundos": a ação humana é a transfiguradora de indicativos para imperativos. O próprio *insight* ontológico se elabora na *praxis*, que é axiológica. Não há dois "mundos". Ou melhor: os dois "mundos" são momentos dialéticos da vida social humana apreendidos pelo espírito no seu desenvolvimento histórico".

No mundo da cultura existe a dialética do Ser no Dever Ser, o ontológico no deontológico, o *Werdenden* no *Seinsollenden*, sem o que não se explicaria o direito nos fatos sociais, na *Vorgegebenheit der menschlichen Kulturwelt*. É este o próprio segredo da obra de VON IHERING, o *Geist des Römischen Rechts*, da sistemática circundada pelo mundo dos interesses.

Por isto assinala HEGEL, nas *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (Stuttgart, 1964, pág. 219): "Die Staatswissenschaft von der Grund beriffen des Rechts ist das Naturrecht genannt worden, als ob ein Recht gäbe, das dem Menschen von Natur, zukaene, und ein davon verscheidenes, welchen inder Gesellschaft entsprang in den Sinne, dan in dieses, das natuerliche Recht als das Wahrhaft zum Theil aufgeopfert werden muesse".

Mas a filosofia hegeliana do Estado ainda serviu às *Machtsphilosophien* do marxismo, tanto na URSS como na China, através de MARX, ENGELS, LENINE e MAO-TSE-TUNG, ao bolschevismo e ao comunismo, sem que, nos zigue-zagues das lutas da esquerda e da direita hegelianas, no fundo se percebesse o cerne do seu conteúdo liberal na filosofia do Estado e especialmente da filosofia da história de HEGEL.

6. **A filosofia da história de HEGEL e o problema da liberdade** — A história, para HEGEL, tem um sentido, é uma marcha para a liberdade. A razão governa o mundo e por isto a história universal é um processo racional. A razão reinou e reina no mundo e na história universal, há pois leis governativas da história.

Daí a conclusão hegeliana: "Do exame, pois, da história universal, se infere que tudo ocorre racionalmente, que ela foi o processo racional e necessário do espírito universal (*Weltgeistes*) — espírito que é uno e idêntico à natureza, mas que se exterioriza (*explicit*) esta sua única natureza na existência universal (*Weltwesen*)". A história é governada universalmente por leis universais.

A história universal cogita dos povos, das culturas, dos Estados, das totalidades como unidades inteligíveis de estudo, e que são no fundo as civilizações.

Este preceito das *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, de HEGEL, resume a essência da filosofia: "A história universal é o progresso da liberdade, na consciência — progresso cuja necessidade temos de reconhecer".

Há destarte um conteúdo de liberalismo em tais convicções. Afirma HEGEL: “Sou livre somente quando firmo como princípio a liberdade dos outros — e sou pelos outros reconhecido livre”.

Nada de grandioso se realiza, na história sem paixão.

Há um instinto dos homens históricos, que realiza o seu devenir, “os homens históricos, os **indivíduos da história mundial**, são aqueles em cujos fins reside esta universalidade”.

É conhecida a frase de HEGEL sobre CÉSAR: “CÉSAR sabia que a república era uma mentira; que CÍCERO discursava no vácuo, que era preciso, em lugar desta forma oca, instalar outra, e que a forma, que ele pretendia introduzir, era a forma necessária”.

É o pragmatismo de uma filosofia política servindo evidentemente às filosofias do poder. Como explicar, então, diante de tal pragmatismo, o **sentido da história mundial para a liberdade?**

DJACIR MENEZES explica com procedência: “Cesarismo de HEGEL? Predileção pela autocracia, desprezo pela liberdade? BRUTO era a liberdade — ou a reação do Senado, órgão do patriciado rural? O tema deu pábulo a lições fastidiosas: de um lado, teóricos da ditadura, de outro, sonhadores da liberdade — ambos na mesma falsidade. HEGEL viu lucidamente o que o momento comportava e ditava: uma república de aparência, um senado de latifundiários, uma plebe crescendo fora dos quadros legais, as instituições esvaziadas: e CÉSAR era o reformador capaz”.

A estes indivíduos da história mundial chamou HEGEL de **indivíduos cosmo-históricos**, que tinham a vocação de ser líderes da história universal. MAX WEBER os chamaria mais tarde de **personalidades carismáticas**, em sua obra *Wirtschaft und Gesellschaft* (Tuebingen, 1925, 2 vols.).

São homens que parecem criar de si próprios. Mas eram homens práticos e políticos, homens que pensavam, que tinham a noção do que é necessário e oportuno, o que constitui a verdade do seu tempo e do seu mundo, verdade que já existia interiormente no processo da história mundial. Consagram toda a sua energia com paixão à consecução de tal fim. São, por isso, reconhecidos como clarividentes, suas ações e seus discursos são o que há de melhor em seu tempo. Por isto, os outros seguem estes condutores de almas, estes indivíduos cosmo-históricos, porque sentem a potência irresistível do seu próprio espírito interior, que lhes vem ao seu encontro. São estas intuições geniais claramente expressas por HEGEL, na sua *Filosofia da História*, e que se antecipam à sociologia das lideranças e das revoluções.

Leia-se o que escreve sobre Roma:

“CÉSAR em perigo, arriscando-se a perder a posição a que se tinha elevado, posição se não ainda predominante, para falar a verdade,

mas pelo menos igual à daqueles que se achavam na cúpula do Estado, e a sucumbia aos golpes dos que estavam na iminência de se tornarem seus inimigos — pertence essencialmente a tal estirpe. Seus inimigos, que perseguiram igualmente fins pessoais, tinham a seu favor a forma das instituições e a força das aparências jurídicas. CÉSAR lutava para conservar sua posição, sua honra e sua segurança; e sua vitória sobre os inimigos, cujo poder incluía a soberania sobre as províncias do Império romano, seria também uma conquista de todo o império; ele tornou-se assim, sem agravo à forma da constituição do Estado, o autocrata, individual do Estado. O que lhe valeu para a execução do seu desígnio, que era, de início, negativo, de ser o senhor único de Roma, era também em si uma determinação necessária na história de Roma e do mundo.”

Daf a sua vantagem particular, que contudo logo não apareceu, o instinto que cumpriu o que o seu tempo exigiu. Na linguagem hegeliana, os homens cosmo-históricos, os grandes homens da história, são aqueles cujos fins particulares encerram fato substancial, que é a vontade do espírito universal.

Tais homens cosmo-históricos, com a vocação de líderes, são geralmente infelizes.

Di-lo HEGEL: “Nenhum foi feliz. Não alcançaram qualquer gozo tranqüilo; toda a sua vida foi trabalho e pena, toda a sua natureza foi somente sua paixão. Atingido o fim, caem, vagem esvaziada de grão. Morrem cedo, como ALEXANDRE, são assassinados como CÉSAR, são exilados para Santa Helena como NAPOLEAO”.

Têm contudo uma obsessão (*Sucht*), e não são **homens morais**, por causa dessa paixão, e por conseguinte **imorais**, no sentido específico do termo.

Provocam a inveja, inveja que é irritada pelo que é grande e eminente, os adversários buscam amesquinhar e descobrir-lhes os defeitos. Mas tais homens não se submetem à censura moral dominante: “Figuras tão grandes devem esmagar muita flor inocente, destroçando muita coisa em seu caminho.” A astúcia da razão (*List der Vernunft*) é que permite a realização do grandioso histórico pelos grandes homens através das suas paixões: “A história como luta das paixões”. Eis o tema magnífico da filosofia hegeliana, a paixão entendida como uma determinação particular da história, que envolve um sentido, que é o sentido da razão universal.

Há um elemento predominante (*ueberwiegende*) na determinação do caráter do homem cosmo-histórico, coincidindo o seu instinto com o devenir histórico.

A história mundial assinala em certo momento o advento do Estado. O **estado natural é violência e injustiça**, di-lo HEGEL.

É conhecida a sua famosa frase: “A história universal não é a base da felicidade. Os períodos de felicidade são nela folhas vazias”.

Sonhos magníficos são destruídos pela fria realidade.

O Estado disciplina a conduta humana, a luta das paixões. A evolução pormenorizada do Estado deve ser feita na filosofia do direito, esclarece HEGEL.

Mas o que é o Estado? A sociedade civil e o Estado são as condições em que se realiza o Estado. “O Estado é, por um lado, uma necessidade exterior e um poder mais alto”, afirma HEGEL, nas *Grundlinien der Philosophie des Rechts*.

O advento do Estado encerra a pré-história, o seu fim é realizar a liberdade, embora a limitando. O homem é naturalmente livre, mas no Estado esta liberdade deve naturalmente limitar-se.

O Estado é a realidade (*Wirklichkeit*) da idéia ética (*sittlichen Idee*), di-lo em pensamento clássico da sua *Filosofia do Direito*.

Realiza a liberdade. Mas, ensina HEGEL, “a liberdade, como idealidade do imediato e do natural, não é como um estado imediato e natural, mas deve ser antes adquirido e conquistado mediante intervenção da disciplina do saber e da vontade (*Zucht des Wissens und des Wollens*)”.

Há na história um instinto de perfectibilidade. Uma marcha gradual para a espiritualidade. Quando morre uma civilização, surge o germe de Estados e civilizações novas.

Escreve HEGEL sobre as crises das civilizações, na sua *Filosofia da História*:

“Há, na história do mundo, vários grandes períodos, que transcorreram sem que a evolução pareça ter progredido, mas nos quais, ao contrário, todo o imenso lucro da cultura foi destruído. E depois de tais períodos, infelizmente, se deveu recomeçar da estaca zero, para recuperar de novo, com alguns recursos, representados por destroços retirados daqueles tesouros, com enorme dispêndio renovado de forças e de tempo, de crimes e de misérias, uma das regiões desta cultura conquistada já há tempo.”

Mas a história mundial representa a marcha gradual da evolução da consciência da liberdade. O mais elevado grau dessa consciência da liberdade é a consciência de si e o próprio sentimento da essência da espiritualidade. O ponto supremo do espírito é assim de se conhecer, alcançando não somente a intuição, mas o pensamento de si próprio.

Nas grandes transformações históricas, o direito formal é abandonado (*verlassenes Recht*), surge o direito novo, a civilização nova aparece. A transformação, que é decadência, é também o nascimento de uma vida nova.

O **devenido** pode preocupar o historiador. O **devenir** preocupa antes o filósofo da história.

Os políticos autênticos realizam o sentido da história, alcançam o sentido dos novos acontecimentos.

HEGEL trouxe de Frankfurt para Jena, já terminado, em 1801, o seu ensaio, **A Constituição da Alemanha (Die Verfassung Deutschlands)**, onde se contém esta frase expressiva:

“Da experiência dos erros que são a erupção da fraqueza interna e da imprudência os que cometeram os erros são menos aptos a aprender do que outros, porque, na verdade, apenas fortalecem seus hábitos de novos enganos, quando outros ainda não podem reconhecê-los e, por sua visão (**Einsicht**), colocam-se na posição de tirar conseqüências úteis.”

O Estado é uma realidade moral. Escreve HEGEL nos **Grundlinien der Philosophie des Rechts**: “O Estado é a realidade (**Wirklichkeit**) da liberdade concreta.”

O Estado tem uma constituição (**Verfassung**), “a constituição é a racionalidade desenvolvida e realizada” (**entwickelte und verwirklichte Vernunftigkeit**).

“A história representa um imenso salto (**ungeheure Ueberschritt**) da razão envolta na imaginação para a realidade, e nesse salto está o labor de toda a história universal, obra na qual conquistou a realidade (**Wirklichkeit**) e a consciência da existência racial, da organização do Estado e das leis.”

Realizado o Estado, no campo específico da religião, HEGEL defende o direito da liberdade subjetiva da consciência de si à esfera da liberdade subjetiva da consciência de si (**Selbstbewusstsein**), à esfera da interioridade, que, como tal, não constitui domínio do Estado.

Proclama HEGEL:

“O Estado também tem uma doutrina, porque suas instituições e seus valores jurídicos em geral, a constituição etc., existem na forma do pensamento como leis, e porque o Estado não é um mecanismo, mas a vida racional da liberdade consciente de si (**vernunftige Leben der Selbstbewusstsein**), o sistema do mundo moral.”

O Estado é a realidade moral do espírito consciente de si (**sich wissende**). O espírito, como livre e racional, é implicitamente ético (**an sich sittlich**).

7. **Zur Kritik der hegelschen Rechtsphilosophie** — O jovem MARX, nos seus escritos juvenis (**Fruhe Schriften**, Stuttgart, 1962), teve republicado o seu ensaio **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**, saído em 1844, na **Gazeta da Renânia**.

Neste ensaio está o toque germinativo do seu pensamento em vários tópicos, apenas invertendo pitorescamente a dialética idealista em dialética materialista.

Parece que da **Filosofia do Direito e da Fenomenologia do Espírito de HEGEL** procedem os veios especulativos do pensamento marxista, assim como da **Ciência da Lógica**.

A lei de concentração do capital (*Akkumulation des Kapitals*) está prevista na **Filosofia do Direito** de HEGEL, ao assinalar, “a degradação da grande massa abaixo de um nível mínimo da subsistência — um nível automaticamente regulado como necessário para um membro da sociedade — e, em consequência, essa massa perde o sentimento do direito, da legitimidade e da honra de manter-se por sua própria atividade e seu próprio trabalho; assiste-se então à produção de uma plebe, que arrasta consigo maior facilidade de concentrar riquezas desproporcionadas em poucas mãos” (*Philosophie des Rechts*, §§ 244-247).

Apreciando a dialética idealista, MARX escreve no aludido ensaio: “A verdadeira relação se acha aqui colocada de cabeça para baixo.”

É o que assinalaria depois MARX, com plena expressividade (**El Capital**, México, **Fonte de Cultura Econômica**, 1959, t. I, pág. 24):

“A mistificação que a dialética sofre em mãos de HEGEL não impediu que fosse ele precisamente quem desse o primeiro quadro completo e consciente de suas formas gerais de movimento. Em HEGEL, a dialética está de cabeça para baixo. É preciso colocá-la de pé, para, por debaixo de sua envoltura mística, descobrir seu núcleo racional.”

O conceito de alienação é buscado na **Filosofia do Direito e na Fenomenologia do Espírito** de HEGEL.

São inúmeros os nomes com que o léxico hegeliano e também o marxista emprega o termo alienação: *Aussersichsein, Entfremdung, Entwesung, Entaesserung, Entzweiung, Entvirlichung, Vergegenständlichung, Verselbständigung, Veraeusserung, Vorsachlichung*. A alienação ou extralienação do espírito designa o movimento pelo qual o espírito se torna estranho a si próprio, no entender de JEAN HYPPOLITE, quanto ao termo *Entfremdung*. Somente a **Razão**, em HEGEL, supera a contradição.

Da auto-alienação do homem resulta a auto-alienação entre os homens, com a conseqüente exploração do trabalho e a maior **valia**, com que MARX critica a sociedade capitalista.

A *vis abstractionis* do filósofo se mostra com plenitude na alegria do vôo da coruja de Minerva com que compara a filosofia.

A coruja de Minerva (que é a filosofia), desferindo o seu vôo no crepúsculo do povo, mostra o declínio das formas de civilização. Da dialética da civilização morta surge a nova civilização.

Afirmou DJACIR MENEZES, com precisão:

“O vôo do mocho crepuscular anuncia a ruína, porque é na ruína que bolem os germes da vida. O “espírito” vindouro não vem de fora nem de alto, mas de dentro do processo: a negação está implícita na afirmação. Os que estão fechados no ciclo não conseguem ver a direção do processo: proclamam o fim da civilização, quando o fim é de uma civilização. O seu mundo desaparece, mas não é o mundo que desaparece.”

Resume ainda DJACIR MENEZES:

“Filosofar não é aprender a morrer, mas aprender a sobreviver.” É a tese hegeliana na filosofia como consciência crescente. “A filosofia — escreve HEGEL — começa com a ruína do mundo real. Quando ela aparece esparzindo suas abstrações pintando com tintas de cinza a cor fresca da juventude, sua vitalidade passou.”

Por isto, assinalou JACQUES D'HONDT: “O pássaro de Minerva não põe fim à história, vira apenas uma das suas páginas com sua asa gelada”.

É o conteúdo racional da obra de HEGEL, intitulada *Filosofia da História*, publicada após a sua morte, em 1837 e que ENGELS qualificou como “uma das obras mais geniais de HEGEL” (vide C. MARX e F. ENGELS *Cartas Escolhidas*, Leningrado, 1953, pág. 442).

“A história da filosofia é a história, sujeita a leis, do processo do autoconhecimento do espírito absoluto, é o autodesenvolvimento histórico da verdade. HEGEL enuncia assim a conjectura que o conhecimento está sujeito a uma trajetória histórica.”

Em HEGEL, como ele pondera na *Fenomenologia do Espírito*, o espírito jamais está em repouso, mas é concebido num movimento sempre progressivo, num salto qualitativo (*sein qualitativen Sprung*), que mostra o progresso.

“Assim, o espírito que se forma (*der sich bildende Geist*) amadurece lenta e silenciosamente até a nova configuração, desintegrando, pedaço a pedaço, o edifício do mundo precedente. O abalo deste mundo só se denuncia por sintomas esporádicos; a displicência e o aborrecimento que avassala o que ainda subsiste, o vago pressentimento de um desconhecido são sintomas precursorres de alguma coisa estranha que se prepara. Esta decomposição paulatina, que não altera a fisionomia de todo, é interrompida pelo despontar do sol, que num clarão delinea de vez o painel de novo mundo.”

É a gestação do mundo novo. Esta gestação do mundo novo é preparada pelos filósofos. Daí a conclusão de MARX contida em HEGEL implicitamente, na *Zur Kritik der Hegelschen Philosophie*: “A filosofia é a cabeça de emancipação do mundo, e o seu coração é o povo.”

Aviação agrícola

Aspectos trabalhistas, previdenciários e sindicais

Ministro PEDRO LUIZ VELLOSO EBERT
Do Tribunal Superior do Trabalho

Professor C. A. TEIXEIRA PABANHO
Da Universidade do Distrito Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

I — Aspectos trabalhistas

- a) O contrato de trabalho
- b) Salário
- c) Jornada de trabalho
- d) Das normas gerais de tutela do trabalho

II — Sugestões

- a) Limite da jornada de trabalho
- b) Normas de segurança e higiene do trabalho
- c) Continuidade da prestação do trabalho e edestramento

III — Aspectos previdenciários

IV — Aspectos sindicais

CONSIDERAÇÕES FINAIS

INTRODUÇÃO

O tema que modestamente nos propomos abordar é, sem dúvida, palpitante para os que se interessam em participar deste novo setor aeronáutico, quer como empresários, quer como prestadores de serviços profissionais. Os problemas de ordem social que atacaremos não poderiam, pela sua relevância, estar desvinculados do progressivo desenvolvimento imposto à atividade aeroagrícola. São questões para as quais pessoa alguma que pretenda se integrar no complexo progressivo da moderna vida empresarial ou então labutar, apenas, como integrante de uma categoria profissional, poderá estar divorciado.

* * *

O mais recente e autônomo departamento da aviação brasileira é, sem contestação, o agrícola.

Da sua independência e especificidade, em cotejo com os demais ramos da aeronáutica, dá-nos prova bastante a sua vinculação ao Ministério da Agricultura, presente o fato de que todos os demais setores aviatórios, inclusive o civil, estão subordinados ao Ministério da Aeronáutica.

Aliás, esta colocação parece-nos bastante exata e tecnicamente irrepreensível, mercê da complexidade e diversificação dos seus métodos operacionais, bem como a alta especialização do setor. Qualquer outra vinculação desse Departamento a outro organismo executivo, que não fosse o agrícola, seria inexata, e tornaria difícil, senão impossível, a sua concretização, afetando, conseqüentemente, sua operacionalidade.

Como instrumento eficiente e moderno de uma moderna e eficiente agricultura, está, de conseguinte, este setor da aviação integrado na sua própria área de atividade através do Ministério competente.

Evidente, e é bom que se assinale, que o diploma legal que instituiu e corporificou a Aviação Agrícola no Brasil — Decreto-Lei nº 917, de 7 de outubro de 1969 — fez ressalva expressa à atuação de outros Ministérios, naquilo que respeita a sua própria e específica esfera de competência. Assim é que se lê no artigo 1º daquela norma:

“Compete ao Ministério da Agricultura propor a política para o emprego da aviação agrícola, visando à coordenação, orientação, supervisão e fiscalização de suas atividades, ressalvada a competência de outros Ministérios...”

E seguem então, casuisticamente, as exceções legais, pela ordem seguinte:

1º) Ministério da Aeronáutica — em relação às normas do Código Brasileiro do Ar, do Decreto-Lei nº 200 (arts. 63 e 162) e demais legislação complementar pertinente;

2º) Ministério da Saúde — especificamente quanto ao Código Brasileiro de Alimentação; à política nacional da saúde; ao controle de drogas; às medidas de segurança sanitária e à poluição ambiental;

3º) Ministério da Indústria e do Comércio, em relação a marcas e patentes e ao desenvolvimento industrial e comercial e ao registro de comércio;

4º) Ministério do Trabalho e Previdência Social, em relação à higiene e à segurança do trabalho e normas legais do trabalho.

Evidenciou, portanto, a lei quais os expressos limites a que o Ministério da Agricultura está subordinado para instalar, desenvolver e manter sua aviação especializada.

O nosso escopo neste trabalho será exatamente o de apreciar o problema sob o ângulo desta última exceção. Mais precisamente, estudar o problema de legislação do trabalho e previdência social aplicáveis ao pessoal da aviação agrícola.

Fica patente a esta altura, por força da exceção legal apontada, que a legislação trabalhista, previdenciária e sindical aplicada ao pessoal deste ramo da aviação será aquela mesma já estatuída nas leis sociais existentes — Consolidação das Leis do Trabalho, Regulamentações Profissionais dos Aeronautas e Aeroviários e Lei Orgânica da Previdência Social.

Parece-nos fora de qualquer dúvida que, em se tratando de uma legislação precedente a este tipo diferenciado e altamente específico de atividade profissional, que somente agora é posto em prática, não haverá adequação jurídica perfeita dos textos aos fatos e, em muitos casos, não haverá mesmo norma alguma a ser seguida.

Depreende-se que se faz necessário um estudo jurídico para estabelecer uma normatividade própria para este campo especial e novo de atividade, considerando todas as suas implicações sociais.

Aliás, no campo do direito, esta é a técnica usual, a legislação “a posteriori” dos fatos. Nunca o contrário.

Nesta ordem de considerações, em não havendo legislação pertinente ou havendo similar inadequada, pode-se ter idéia de que o campo pelo qual iremos incursionar é, até certo ponto, virgem de estudos e pesquisas sociais, e não teremos outro arrimo senão a vivência dos problemas jurídico-sociais, conjugada com a prática dos problemas aviatórios a que estamos ligados.

Fique assentado que não se cuidará, neste estudo, de propor legislação ou sequer doutrinar, mas apenas, e unicamente, alinhar alguns subsídios fáticos e jurídicos para uma futura normatização, que já antevemos necessária e fatal.

Desnecessário é dizer que as considerações que iremos expender são próprias e ditadas pela experiência pessoal e pelo trato diário com problemas afins. Terão, por isto, e certamente, os erros emergentes das nossas próprias limitações, agravadas pelo fato de estarmos navegando por rotas ainda não percorridas pelos tratadistas e legisladores dos Direitos Trabalhista, Previdenciário e Sindical.

I — ASPECTOS TRABALHISTAS

a) O Contrato de Trabalho

Decorrente da grande especialização técnica que caracteriza as atividades a que se propõem os operadores do ramo da aviação agrícola, o primeiro problema de ordem jurídica com que forçosamente não de se defrontar é o relativo ao “contrato de trabalho” dos seus empregados.

Este contrato especial, que deverá ser estabelecido com profissionais altamente especializados, terá que atender à sua dupla natureza: por um lado, o aspecto privatístico, englobando os interesses primordiais do empreendimento e, por outro, as limitações de ordem pública, emanadas das leis e regulamentos dos Ministérios da Aeronáutica e Agricultura,

do Código Brasileiro do Ar, das regulamentações profissionais dos Aeronautas e Aeroviários e da própria Consolidação das Leis do Trabalho.

Note-se que há dois tipos específicos de profissionais que normalmente se engajam nas tarefas aeroagrícolas: os diretamente vinculados ao vôo: pilotos e demais responsáveis pela infra-estrutura do serviço mecânico de aeronave e pessoal do serviço agrícola especializado: os engenheiros-agrônomo e técnicos-agrícolas.

Feitas estas considerações, delas deflui o quadro que reputamos como mínimo exigível de pessoal em atividade direta nesses serviços:

- Engenheiro-Agrônomo;
- Técnico-Agrícola;
- Piloto;
- Mecânico de Aeronave;
- Pessoal de Terra.

Evidente que não se cogitou aqui do pessoal que compõe o quadro de serviços burocráticos da empresa, os que são chamados, convencionalmente, de "pessoal de escritório". Isto porque trataremos apenas dos elementos que desempenham funções estritamente "técnico-especializadas", de acordo com as exigências estatuídas pelos Ministérios da Aeronáutica e Agricultura; daí, a derivação da característica especial do "contrato de trabalho" a ser estudado.

Definidos, desta maneira, os sujeitos ativos e passivos do contrato de trabalho, que serão sempre as empresas especializadas e os seus respectivos profissionais, configura-se, para estes últimos, a perpetuação da existência da relação de trabalho subordinado: a *locatio-operarum*, porque se torna de toda conveniência, por exigência de ordem pública, neste setor de atividade aérea *sui generis*, que esteja afastada a figura do *locatio-operis*, vale dizer, a relação de trabalho autônomo e de onde se origina o serviço por empreitada.

O contrato da empresa com seus empregados, no seu aspecto formal, e tendo em vista a sua especificidade, deverá ser, preferentemente, escrito, objetivando melhor evidenciação dos direitos e obrigações dele decorrentes para ambas as partes.

É bem verdade que o Direito do Trabalho permite o ajuste tácito, e a prática consuetudinária poderá caracterizar, perfeitamente, o contrato não formalizado. No entanto, há que se atentar para o fato de que, sem a aludida formalização, sérias consequências poderão advir para o empregador em termos punitivos e econômicos.

Imperioso, a nosso ver, que a empresa mantenha o seu quadro perfeitamente estruturado dentro dos limites determinados pelas exigências legais, evitando-se, assim, os percalços que fatalmente advirão das fiscalizações constantemente exercidas pelos órgãos responsáveis pela fiel observância das normas sociais, trabalhistas e previdenciárias.

Estudada a natureza jurídica do contrato de trabalho aplicável, é oportuna, embora reconhecidamente doutrinária, a lembrança das figu-

ras presumidas nas avenças laborais. O contrato de trabalho é, além de sua natureza dicotômica, de direito público e privado; sinalagmático (dele resultam obrigações contrárias e equivalentes); consensual (geralmente a lei não exige que tenha forma especial); *intuito personae* (quanto ao empregado, que deve prestar pessoalmente os seus serviços); sucessivo (geralmente é contínuo) e oneroso (à prestação de trabalho corresponde a contraprestação salarial).

b) Salário

Por conseqüência do princípio de onerosidade do contrato de trabalho, temos que salário é a contraprestação em dinheiro por um trabalho prestado.

Leciona o jurista Arnaldo Sussekind, que:

“... uma vez configurada a relação de emprego de natureza privada, constitui salário a remuneração devida pelo empregador como contraprestação dos serviços contratados ao respectivo trabalhador. Aliás, a lei brasileira se refere expressamente ao salário como um dos pressupostos essenciais da relação de emprego (art. 3º da CLT), qualquer que seja a natureza da atividade empreendida pelo empregado, eis que não admite distinções entre o trabalho manual ou técnico e o intelectual, nem entre os profissionais respectivos (art. 165, item XVII, da Constituição, e art. 3º, parágrafo único, da CLT). (Arnaldo Sussekind — “Da Remuneração” — in “Instituições de Direito do Trabalho” — Arnaldo Sussekind, Délio Maranhão, Segadas Vianna — Editora Freitas Bastos, 5ª edição aumentada e atualizada, 1971, vol. I, pág. 263).

Nesta altura, necessária se torna a distinção entre salário e remuneração, eis que a diferenciação torna-se necessária na espécie, onde se somam, à contraprestação natural do serviço prestado, a retribuição do serviço extraordinário e noturno, gratificações, participações, comissões e demais consectários legais.

Por remuneração entende a lei qualquer vantagem de ordem econômica, defluente do contrato de trabalho, como acima exemplificado. Remuneração, portanto, é gênero, do qual o salário é espécie.

Neste aspecto, e principalmente porque falamos a empresas que estão se constituindo em promissor setor de atividade, qual a aviação agrícola, cujas perspectivas são as mais alvissareiras, convém salientar o que expressamente já é assegurado ao trabalhador pela própria Constituição Federal, em seu art. 165:

- salário do trabalho noturno superior ao diurno;
- integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros;

- duração máxima diária de trabalho de 8 horas, com intervalo para descanso, salvo casos especialmente previstos;
- repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos.

A norma consolidada prevê a integração ao salário, não só da importância fixa estipulada, como também das comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagem e abonos pagos pelo empregador (§ 1º do art. 457 da Consolidação das Leis do Trabalho). Exclui, porém, do cômputo da remuneração, ou seja, do salário, as ajudas de custo e diárias para viagem que não excedam em cinquenta por cento o salário percebido pelo empregado.

Este conceito normativo é de importância transcendental para o caso em estudo, pois, decorrente do próprio exercício profissional, de especialidade relevante, como o despendido no setor de aviação agrícola, forçosa será a concessão de gratificações múltiplas e sob os mais diversificados títulos: instrução, chefia, responsabilidade e outras, além do pagamento compulsório de diárias para viagens e ajudas de custo, por força do próprio caráter itinerante da atividade. E aí, na falta de regulamentação específica para o piloto agrícola, é de se aplicar, também, a norma adjetiva oriunda do Decreto-Lei nº 18/66, que regulamentou a profissão do Aeronauta, mais precisamente o parágrafo único do seu art. 27, estabelecendo que: “enquanto perdurar a transferência, ficará o empregador obrigado a um pagamento suplementar, nunca inferior a 25% da remuneração percebida na base”. Idêntica medida é prevista na Regulamentação Profissional dos Aeroviários.

Socorremo-nos, aqui, mais uma vez, dos judiciosos ensinamentos de Arnaldo Sussekind, expressados na sua obra magistral, já citada, (pág. 266):

“É evidente que, em face do sistema legal brasileiro, a regra do art. 457 da Consolidação deve ser analisada tendo em vista as exceções consignadas, atinentes ao pagamento de salário, pelo empregador, nas hipóteses expressamente previstas, nas quais inexistia prestação de serviços por parte do empregado. O salário, portanto, não é preço do trabalho, porque trabalho não é mercadoria. Não é indenização dada ao trabalhador em compensação do dispêndio de energia dedicada à produção, porque a natureza e o escopo da indenização são essencialmente diversos do da retribuição.

Não é, tampouco, um crédito alimentar, porque, além dessa, possui outras finalidades, como sejam, educação, transporte, vestuário, higiene etc. O salário é, a nosso ver, a retribuição devida pela empresa ao trabalhador, em equivalência subjetiva ao valor da contribuição deste na consecução dos fins objetivos pelo respectivo empreendimento.”

A execução perfeita dos vãos de proteção agrícola é a contribuição subjetiva de cada responsável em seu setor de exercício profissional para perfeita conclusão dos objetivos da empresa operadora. O salário fixo cobrirá, pois, apenas essa contribuição, devendo o trabalhador rece-

ber as respectivas indenizações pelos gastos individuais não previstos na execução normal do trabalho: prorrogação da etapa de serviço; deslocamentos; cotas de alimentação especial, e outras que tais.

Considerando, devidamente, as peculiaridades do salário e remuneração, cabe, agora, uma análise específica do problema remuneratório de cada um dos técnicos que compõem a equipe empenhada em serviços aeroagrários.

1) *Engenheiro-Agrônomo* — Empregado que pertence a uma das categorias para a qual é previsto o salário mínimo profissional.

A Lei nº 4.950-A, de 22 de março de 1966, determina o salário destes profissionais, fixando-o em 6 vezes o maior salário mínimo vigente no País, para aqueles com curso universitário de quatro anos ou mais, e em 5 vezes o maior salário mínimo, para os que possuam curso universitário menor do que 4 anos. Isto para tarefas que exijam seis horas de serviço diárias e, para os que excedam este limite, haverá um acréscimo de 25%, tanto em um quanto em outro caso.

2) *Técnico-Agrícola* — Para esta atividade não há salário mínimo profissional, devendo-se, entretanto, respeitar o mínimo legal. Como se trata de profissional qualificado tecnicamente, e levando-se em conta que sua função é de auxiliar de Engenheiro, é aconselhável que não se estabeleça grande disparidade entre o seu salário e o daquele técnico de nível universitário.

3) *Piloto* — Para este, deve ser fixado um salário contratual de acordo com as normas estabelecidas em convenções coletivas da categoria dos Aeronautas. Neste aspecto, deve ser observado um salário fixo para determinado número de horas de voo, na proporcionalidade do que foi adotado em acordo normativo vigorante na categoria profissional dos Aeronautas (salário das 60 horas).

4) *Mecânico* — Se, por conveniência, existir na empresa serviços de manutenção prestados por mecânico com vínculo empregatício, deverá, para este técnico, ser mantido salário nas mesmas condições em que é concedido aos demais aeroviários da categoria, e devidamente regulado nas convenções coletivas da classe. O mesmo deve ser observado para o pessoal de terra enquadrado como aeroviário.

Existe, ainda, em relação às características do exercício profissional no setor de aviação agrícola, problema relevante, de caráter remuneratório — o *adicional de insalubridade*. Como ficou visto, constitui a remuneração qualquer vantagem econômica que o empregado perceba em razão do contrato, não especificamente salário.

Neste caso, inclui-se o adicional de insalubridade, cuja incidência nos serviços de aviação agrícola é pronunciada, em vista das condições do trabalho que, além de apresentar natural periculosidade, em face dos vôos em baixa altura, proporciona o contato constante de seus executores com diversas substâncias tóxicas e, por isto, repetimos, não temos dúvidas em afirmar que o trabalho da aviação agrícola é insalubre, nos termos legais.

A Portaria nº 491 do MTPS, de 16 de setembro de 1965, enquadra as atividades consideradas insalubres em 3 graus:

- a) máximo;
- b) médio;
- c) mínimo.

Ao primeiro, determina o acréscimo salarial de 40% do mínimo vigente, ao segundo 20%, e 10% ao terceiro.

Cumpra, pois, de acordo com as determinações do Departamento Nacional de Higiene e Segurança do Trabalho, a verificação da insalubridade a que poderão estar sujeitas as atividades aeroagrícolas, o seu perfeito enquadramento na escala gradual tríplice, para, finalmente, calcular o acréscimo salarial a que estarão sujeitos aqueles trabalhadores, por conta do adicional de insalubridade. Mas, de qualquer forma, a sua incidência é certa e funcionará como condição de aumento da remuneração.

Já se podem verificar as diversas obrigações de natureza salarial a que, *prima facie*, estarão sujeitas as empresas que quiserem desenvolver-se neste ramo de negócio e, naturalmente, em decorrência das condições inerentes à própria atividade, aparecem de maneira mais atuante e incisiva. Há quem alegue que, em benefício do sucesso do plano do empreendimento, não que se conformar os trabalhadores com módicos salários, sem possibilidade do recebimento dos consectários legais supracitados, que, em última análise, proporcionariam a justa e merecida remuneração. Esquecem-se, no entanto, que as normas de Direito Trabalhista no Brasil, onde mais se desenvolveram, não permitem de maneira alguma o prejuízo daquele que se constitui, no defrontamento imposto entre empregador e empregado, o economicamente fraco. Essas normas são imperativas e de ordem pública. E a respeito,

“como bem observa Orlando Gomes, a obrigação patronal de remunerar o trabalho do empregado não pode estar sujeita, no seu conteúdo total, a *condição*. O contrato perderia, nessa hipótese, sua eminente comutatividade, porquanto, não se verificando a condição, o empregado nada perceberia pelo trabalho prestado. Tal seria a estipulação pela qual se compromette-se o empregado a só receber remuneração se a empresa obtivesse lucros. Esta condição é evidentemente ilícita, porque pode “suprimir o caráter oneroso do contrato” (Barassi). Parte do salário, porém, pode estar subordinada a condição. Isso se verifica, por exemplo, quando a participação nos lucros é um complemento da remuneração do empregado. Há, nesse caso, parte fixa, que é contraprestação normal do trabalho. A outra parte pode ser aleatória. O empregado só terá direito a esta parte se a condição se verificar. Portanto, a regra a ser observada é a de que a prestação do empregador somente comporta condição quando esta não a subordina na sua integridade” (Arnaldo Sussekind — *op. cit.* — págs. 269/270).

Assentado, pois, que a condição não pode impor sanções redutórias às parcelas que se constituem como de natureza estritamente salarial: retribuição de serviços extraordinários, horas de vôo, horas noturnas, adicionais de lei e outras. Excluídas estas, somente os que se caracterizarem como participação nos lucros da empresa é que podem se sujeitar à condição de sucesso do empreendimento.

c) Jornada de Trabalho

Tendo em vista que o objetivo precípuo de fixação de uma jornada de trabalho é assegurar o seu exercício produtivo, contínuo, seguro e não fatigante, haverá para o pessoal da aviação agrícola, mormente pilotos e mecânicos, problemas de legislação a serem resolvidos.

O Decreto-Lei nº 18, de 24 de agosto de 1966, que regulamentou a profissão do Aeronauta, bem como o Decreto nº 1.232, de 22 de junho de 1962, legislando sobre o exercício da categoria de aeroviário, estabelecem critérios para delimitação de duração do trabalho para aquelas categorias profissionais, que, no entanto, tornam-se, obviamente, incompatíveis com o exercício laboral da aviação agrícola. Isto porque, à época de suas elaborações, não se levou em conta o desenvolvimento desse setor aéreo especializado, criado pelo Decreto-Lei nº 917, de 7 de outubro de 1969.

Assim é que o Estatuto do Aeronauta fixa jornada de trabalho diária de 13 horas, extensa por demais para o vôo agrícola, em razão das suas particularidades tão conhecidas. De maneira análoga, não se ajustam àquelas estabelecidas para o pessoal aeroviário, genericamente, pois, as condições impostas ao pessoal em serviço agrícola requerem um período de trabalho condizente, proporcionando mais efetiva recuperação.

Destarte, torna-se conveniente, enquanto não se ajustam aos diplomas legais citados, o trabalho do aeronauta agrícola e do aeroviário agrícola, a aplicação, por analogia, das normas vigorantes em outros países que já possuem regulamentação específica para uma aviação agrícola bem desenvolvida.

O quadro abaixo dá-nos uma idéia, neste particular, do que estipulam as legislações desses países:

Países	Tempo de vôo em horas			
	Dia	Semana	Mês	Ano
Argentina	3 + 3 c/1 hora de intervalo	—	100	800
Chile	6	24	80	900
Colômbia	5	20	75	900

A jornada de trabalho, prefixada expressamente em lei, objetiva, por ato imperativo de ordem pública, a preservação das perfeitas condições do exercício profissional, resguardando-se, prioritariamente, a segurança, afetada de maneira contundente pela fadiga.

A própria Consolidação das Leis do Trabalho, em seus artigos 212 e seguintes, bem como em seus capítulos especiais destinados às regulamentações de algumas profissões diferenciadas, caracteriza o objetivo do legislador em estabelecer normas atinentes à prevenção da fadiga, máxime em trabalhos considerados mais facilmente extenuantes. Está claro que o intenso desenvolvimento, a que está submetido o setor industrial moderno, suscita a maior atenção ao trabalho. E as atividades específicas, como "in casu", deverão possuir os seus regulamentos próprios a respeito, objetivando-se o cerceamento de qualquer possível investida em torno da exploração do trabalho, em detrimento da proteção que as condições de seu exercício exigem.

d) *Das normas gerais de tutela do trabalho*

Mercê das especializações e peculiaridades de certas categorias profissionais, entendeu o legislador brasileiro de dar-lhes tratamento especial dentro das normas consolidadas. Por isto, inserido na Consolidação das Leis do Trabalho, encontra-se um título denominado: "Das normas especiais de tutela do trabalho".

Ali se encontram as normas que fazem, com os dispositivos gerais estatuídos, o conjunto protetor e tutelar para todos os trabalhadores especialmente qualificados.

Nestas categorias diferenciadas encontram-se, entre outras, bancários, químicos, marítimos, ferroviários, professores, músicos e outras mais classes profissionais.

De surgimento e constituição posterior à elaboração da Consolidação trabalhista, as categorias profissionais dos Aeronautas e dos Aeroviários, viram-se, durante considerável período, protegidas apenas, pelas disposições gerais do diploma consolidado. As suas peculiaridades, no entanto, clamavam pela confecção de leis específicas que viessem atender às exigências defluentes da necessidade de normas tutelares especiais de trabalho. Assim, surgiu, inicialmente, o Decreto nº 50.660, de 29 de maio de 1961, que veio regulamentar a profissão do Aeronauta, e, posteriormente, modificado pelo Decreto-Lei nº 18, de 24 de agosto de 1966, ainda vigorante. A regulamentação do Aeroviário veio a ser estatuída mais tarde, pelo Decreto nº 1.232, de 22 de junho de 1962, também vigente.

Parece-nos evidente a intenção do legislador em proporcionar normas especiais de proteção a certos trabalhos que são por demais específicos, não podendo, destarte, estarem sujeitos às disposições elaboradas para trabalhos comuns. E no setor que aqui focalizamos deverá ocorrer o primeiro grande problema a respeito do Aeronauta e Aeroviário Agrícolas.

Por falta, ainda, de dispositivos regulamentares próprios e adequados estão eles, por enquanto, sujeitos àqueles que disciplinam genericamente os Aeronautas e Aeroviários (Decreto-Lei nº 18 e Decreto nº 1.232). A esta altura das considerações, e por tudo quanto já foi mencionado neste estudo, um fato se apresenta como incontestável: o *Aeronauta e o Aeroviário Agrícolas pertencem a um grupo diferenciado dentro das respectivas categorias profissionais.*

Essas normas regulamentadoras das profissões de Aeronautas e Aeroviários, ainda que especiais, não lhes aproveita em sua maior parte, ficando, por isso, desprotegidos nas suas relações de trabalho, ou quanto mais não seja, sujeitos a normas que lhes são, em última análise, incompatíveis.

Urge, portanto, que sejam revistas as regulamentações profissionais dos Aeronautas (Decreto-Lei nº 18) e dos Aeroviários (Decreto nº 1.232) para que, reformuladas, sejam nelas inseridos disciplinamentos ainda mais específicos e especiais para aqueles profissionais que prestam seus serviços em vôos agrícolas ou em sua infra-estrutura.

Esta providência deverá ser da iniciativa dos órgãos executivos competentes — Ministérios do Trabalho, da Aeronáutica e Agricultura — que, através da formação de um Grupo de Trabalho de composição paritária, isto é, formado por elementos desses Ministérios, como representantes do Governo, das categorias profissionais, por intermédio de seus Sindicatos de classe e da categoria econômica, pela sua Associação de Empresas, estudem a elaboração de novos dispositivos legais a serem inseridos em as novas regulamentações profissionais dos Aeronautas e Aeroviários.

II — SUGESTÕES

A título de colaboração poderíamos, desde já, oferecer algumas sugestões a respeito.

a) Limite da jornada de trabalho

Conforme já aludimos, linhas atrás, não poderá exceder o trabalho aeroagrícola o número tomado como máximo de horas de trabalho diário permissíveis, em razão da prevenção da estafa. Este número deverá ser fixado através de estudos especializados, devendo-se consultar peritos em medicina aeronáutica, visando, assim, à eliminação ou diminuição da incidência de fadiga dos profissionais engajados na operação, tornando-a mais segura.

Aliás, atentando para esta faceta do problema, a ICAO (International Civil Aviation Organization), em uma de suas circulares, alerta para a necessidade de regulamentação e o faz da seguinte forma:

“O acúmulo de fadiga no piloto agrícola deveria provocar especial preocupação nas autoridades responsáveis pela regulamentação do tempo de vôo e períodos de trabalho, nos quais todos

os conhecidos fatores contribuintes se somam à carga de voo e aceleram o processo cumulativo de fadiga que se apresentam em maior magnitude do que em muitos outros tipos de operação aérea.

Nas duas principais categorias de influência, física e mental, estes fatores cobrem aspectos únicos deste tipo de trabalho, tais como desconforto físico, pesada carga de trabalho, pressões sazonais do lucro, etc. O esquecimento de que as operações agrícolas são potencialmente mais perigosas do que qualquer outra espécie de voo de rotina; rápidas manobras próximas do solo, exigindo um bom e uniforme padrão no manejo do avião; a necessidade de vigilância sem descanso; operação constante com pequena margem de erro; máximos freqüentes de atividade crítica, representadas por decolagens e pousos usando campos inadequados; carga de trabalho imposta pela necessidade de fazer julgamentos essenciais durante o término limitado da faixa e fase de reversão."

Poucos países, como a própria ICAO reconhece, têm devidamente regulamentado o tempo de operação e limite de voo agrícola; no entanto, a sua necessidade é flagrante e imperiosa, como bem reconhece o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América, na sua publicação "Handbook nº 287", nos termos abaixo:

"Onde regulamentos especiais inexistem, o piloto agrícola é submetido ao que dispõem os regulamentos para a categoria de voo comercial e, até certo ponto, então, lhe é dada uma medida de proteção. Entretanto, tais limitações gerais permitem ao piloto agrícola voar muito mais do que seria provavelmente aconselhável. Amostras das limitações específicas do tempo de voo agrícola, através do mundo (para um mês calendário de 30 dias consecutivos) são as seguintes: CHILE, 80 horas; ARGENTINA, 100 horas; COLÔMBIA, 75 horas; AUSTRÁLIA, 120 horas. A maioria desses países estipulam um definido período de repouso, a 6 ou 7 intervalos.

É, talvez, nos países onde as operações são em menor escala que o maior perigo existe, porque elas são mais prováveis de ser conduzidas dentro de uma estação curta, pressionando o piloto para trabalhar mais, freqüentemente contra seu próprio julgamento; particularmente quando o seu ganho está grandemente relacionado com o tempo de voo. Um país nesta categoria conduziu recentemente um estudo de operações durante o clímax da atividade sazonal, ficando preocupado com a situação e com a intenção de considerar regulamentos especiais. Muitos dados úteis sobre as características das operações do voo agrícola foram reunidos, e alguns dos mais importantes aspectos surgidos foram que, apesar da grande variedade dos tempos de voo, nesse período de intensa atividade, os pilotos às vezes

excederam 14 horas e, em alguns casos, operação consecutiva sem um período de descanso definido, estendeu-se até 18 dias. Em outro país, onde as operações da aviação agrícola são similarmente sazonais, um relatório oficial de um acidente fatal, envolvendo um avião agrícola, sugeriu que a fadiga do piloto tivesse sido a causa influente e declarou que teria sido possível ao piloto, devido a uma certa combinação de circunstâncias, voar 146 horas nos 30 dias anteriores e ainda permanecer dentro dos limites legais. Estes dois exemplos reforçam a necessidade de se regular o vôo agrícola, separadamente, e, onde isso não ocorrer, situações potencialmente perigosas podem se desenvolver.”

Está, assim, mais do que evidenciada a necessidade da inclusão, nos dispositivos legais que regulamentem a profissão do aeronauta, de cláusulas que regulem em todos os seus aspectos peculiares o trabalho do piloto agrícola.

b) Normas de segurança e higiene do trabalho

Aqui o campo é vasto e demandará, também, pesquisas técnicas de profundidade.

Podemos, no entanto, aflorar alguns subsídios preliminares que deverão, naturalmente, ser aprofundados por mais acuradas pesquisas tecnológicas concernentes às normas de Segurança e Higiene do Trabalho, no campo de atividade da aviação agrícola.

Com respeito à segurança deve ser lembrado que terá de ser encarada sob diferentes aspectos, quais sejam: segurança do pessoal engajado nas operações (pilotos, engenheiros, pessoal de terra, etc.); segurança dos equipamentos (aeronaves e equipamentos); segurança das áreas trabalhadas (danos a terceiros); segurança das culturas vizinhas e áreas habitacionais.

Com respeito à segurança do pessoal de operações e equivalentes a ICAO preparou conhecido documento intitulado: “Guia de Segurança de 11 Itens”, onde está determinado:

- 1) “O piloto deverá ser especialmente selecionado e treinado para este tipo de trabalho.
- 2) O piloto deverá se sujeitar, por bom senso, a certas práticas pessoais em determinados hábitos como: alimentação, bebidas alcoólicas, fumo, drogas, higiene e disciplina mental.
- 3) A aeronave usada deve ser especialmente desenhada ou especificamente adaptada por pessoal competente.
- 4) A pista deve ser usada segundo o gabarito mínimo de segurança.
- 5) As limitações estruturais da aeronave devem ser bem conhecidas e levadas em conta.
- 6) As limitações físicas dos pilotos devem ser avaliadas e levadas em conta.

- 7) Um capacete protetor bem ajustado e cintos de segurança devem ser usados durante toda operação pelo piloto.
- 8) O conhecimento de todos os obstáculos locais tais como, redes e cabos aéreos, devem ser avaliados e devidamente considerados nas manobras operacionais.
- 9) As condições meteorológicas locais, prováveis de serem encontradas, devem ser estudadas, anotadas e levadas em conta.
- 10) Os elementos essenciais de operação da aeronave devem ser avaliados e levados em conta.
- 11) Quando usando produtos químicos, deve haver um estudo sobre suas características tóxicas e os meios pelos quais os mesmos poderão ser absorvidos pelo corpo."

Também o "U.S. Department of Agriculture", no seu citado "Hand-boock nº 287", assim se expressa em considerações acerca da segurança das operações em vôos agrícolas:

"A vida estrutural segura de um avião usado para objetivos agrícolas é tão afetada pelas influências únicas anteriormente comentadas como é o piloto. As autoridades emitentes da aeronavegabilidade, particularmente na Austrália e Nova Zelândia, têm, por algumas vezes, suspeitado que os ciclos de fadiga eram mais altos do que previamente admitidos, iniciando uma investigação a longo prazo, para avaliar se as reais cargas em vôo afetavam a vida estrutural do avião. Manuseando o problema e analisando as operações, foi possível categorizar os efeitos de alguns dos hábitos resultantes de pressões econômicas, tais como o uso do "flap" durante as curvas de reversão, sobrecarregando o avião acima dos limites especificados para a categoria, etc. Havendo descoberto que esses ciclos de fadiga eram, em alguns casos, mais altos do que os valores até então conhecidos, é concebível que maiores margens de segurança sejam introduzidas no futuro para se computar a aceitável e segura vida-fadiga do avião. Apesar de que isto, aparentemente, não tenha muito efeito na economia da operação do avião agrícola construído para o cliente, pode-se ver a possibilidade desses aviões utilitários, ocasionalmente usados em objetivos agrícolas e, mais freqüentemente, dentro de outras categorias, serem submetidos a maiores limitações no seu futuro intercâmbio.

Tanto a fadiga do piloto, como da estrutura, têm sido salientadas e continuarão a ser discutidas na série de conferências da I.A.A.C., sobre "Legislação e Regulamentos na Aviação Agrícola", que são organizadas permitindo máximo de intercâmbio de experiência, proporcionando aos delegados a oportunidade de discutir os poucos dados objetivos, até agora acumulados nestes assuntos. A crescente audiência a essas conferências, realizadas em atmosfera informal, indicam um maior alerta sobre este e outros problemas, associados com a manutenção

da segurança do vôo agrícola, com a possibilidade de que recebam adequada atenção no futuro. Uma outra perspectiva existe no treinamento e educação dos pilotos. O piloto, fortemente individualista por natureza, reagirá ante a imputação de que a sua técnica poderia afetar a vida estrutural do seu avião ou à implicação de que seu julgamento sofre sob as pressões únicas das operações da aviação agrícola. Sabemos que a curva de possibilidade de aprender do piloto estende-se além de muitos anos de vôo operacional, quando as atitudes mentais estão ainda bastante flexíveis para aceitar reorientação de técnica de vôo. Seria, então, valiosa uma mais intensiva promoção desses aspectos na literatura da segurança de vôo, encorajando o operador a promover técnicas padronizadas, sendo extremamente importante mostrar-lhe que “espremer aquele extra”, tanto do piloto como do avião, simplesmente não vale a pena, a longo prazo. Novas gerações de pilotos agrícolas, surgindo sob a égide de treinamento agrícola adequado, seriam suficientemente informados sobre os perigos da fadiga que, com os procedimentos da companhia corretamente enquadrados, promoverão a autodisciplina do piloto para combater as pressões únicas das operações da aviação agrícola.”

A segurança do pessoal engajado diretamente na operação do vôo agrícola, assim como a prevenção de danos a terceiros, vêm suscitando da ICAO aprofundados estudos no sentido de se obter uma orientação correta e criteriosa, visando atender os fins colimados nestes pontos. Assim é que vem de aconselhar a que as aeronaves agrícolas portem cartazes com os seguintes dizeres:

“Perigo — Veneno”

“Este avião pode estar contaminado com o produto químico (colocar o nome comum do produto). Encontrando a aeronave ou o piloto, informe a um médico o mais rápido possível”.

c) Continuidade da Prestação do Trabalho e do Adestramento

Deveras importante para a aviação agrícola é a continuidade da operação, tendo-se em vista que a utilização do equipamento, em termos de produtividade e custo operacional adequado, é fator primordial ao sucesso econômico do empreendimento.

É preciso não esquecer que o custo decai em função da maior utilização.

Dai a necessidade de um planejamento racional, objetivando a perfeita adequação dos vôos considerados improdutivos — adestramento, traslado, experiência, etc. — às operações produtivas. Esta recomendação não pretende, apenas, resguardar as características de solidez econômica, mas, também, as de ordem social, no sentido de impedir o fracionamento do período de trabalho do pessoal operacional, que, em benefício da própria empresa, deve permanecer íntegro.

No Brasil, segundo dados recentes do ETEAV, Escritório Técnico de Aviação Agrícola do Ministério da Agricultura, as companhias operadoras tiveram, no ano de 1970, uma média de 250 horas/avião/ano, contando-se, neste número, 30% de horas de traslado. Vale dizer, 175 horas de trabalho efetivo, para 75 horas ociosas, em termos de produtividade.

Pode-se, então, notar, destes resultados, a baixa operatividade em que se encontra, ainda, a aviação agrícola no País.

Este problema traz como corolário outro de grande importância, que se constitui no treinamento do pessoal, mormente dos pilotos.

Considerando que o avião agrícola é "monoplace" e, por isto mesmo, uma possível desadaptação decorrente de prolongado período de inatividade profissional do seu piloto somente por ele mesmo poderá ser corrigida e, considerando a natureza e peculiaridade da operação e a sofisticação do equipamento, podemos ter uma idéia exata dos riscos que poderão advir de uma paralisação das atividades das companhias operadoras por tempo considerável.

Deve-se, assim, programar a atividade aeroagrícola de modo a cobrir o maior período possível do ano. Isto para não obrigar a dispensa do pessoal, quando da compulsória paralisação das atividades, o que, fatalmente, acarretaria problemas sociais de monta.

Diante da situação que atualmente se verifica — paralisação das atividades durante meses do ano —, estariam as empresas frente à opção para uma das seguintes soluções com relação ao seu pessoal de operação:

- 1º) disponibilidade remunerada durante a paralisação dos serviços;
- 2º) dispensa e nova contratação, por ocasião do reinício das operações.

A primeira, posto que juridicamente correta, pura e simplesmente não seria interessante para a empresa, porque onerosa.

A segunda encontra obstáculos de ordem legal, pois que, a teor do art. 453, da Consolidação das Leis do Trabalho, somam-se os períodos descontínuos de prestação do trabalho, pelo empregado ao mesmo empregador, exceto nos casos de despedimento por justa causa ou recebimento da indenização de lei.

Além deste óbice de ordem legal, a prática é realmente desaconselhável do ponto de vista técnico, tendo-se em conta o tempo gasto no adestramento de pessoal operacional que, na medida do melhor e mais contínuo aproveitamento, melhores resultados financeiros trará para a empresa. Cabe, aqui, a consideração relevante de que o trabalho aéreo, principalmente o agrícola, é de equipe, não se podendo admitir a sua freqüente alteração, mesmo porque a sua perfeita aptidão e conjunta adaptação ao serviço constitui-se em inestimável patrimônio para a empresa.

Visando diminuir a ociosidade operacional de equipamento e pessoal, tão custoso, e incrementar o número de horas de operações por ano, o Ministério da Agricultura elaborou um quadro de culturas que se poderá utilizar a aviação agrícola, cobrindo quase todos os meses do ano, com exceção de um, *agosto*.

É o seguinte:

UTILIZAÇÃO ANUAL DO AVIÃO EM SÃO PAULO:
SEMEADURA, ADUBAÇÃO, DEFESA VEGETAL

CULTURA	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV
ALGODÃO	///	///	///								
AMENDOIM		///	///	///							
BANANA	///	///	///	///						///	///
BATATA		///	///	///	///	///	///		///	///	///
CAPIM									///	///	///
SOJA	///	///	///								

Assim, como sugestão, o Ministério aconselha às companhias operadoras a que, no período de menor ou nenhuma atividade contratada, ofereçam seus serviços a culturas ainda incipientes para a utilização da aviação e por preços mais baixos, proporcionando, destarte, triplo alcance:

- 1º) diminuir a ociosidade das operações;
- 2º) fomentar e despertar outras culturas para o uso desta técnica, fazendo com que se constituam em clientes potenciais para o futuro;
- 3º) solucionar o problema de continuidade do adiestramento, que ficaria prejudicado no período de ociosidade.

Tem-se, assim, no problema da continuidade da prestação do trabalho, dois objetivos primordiais a se atingir: o melhor aproveitamento nos serviços, preservando a estrutura financeira da empresa e o de ordem social, que se constitui na fixação do pessoal ao emprego, sem solução de continuidade, defendendo solidamente, por este meio, a estrutura de seus direitos trabalhistas e previdenciários.

Há que se analisar, ainda, neste aspecto, a grande importância de suas implicações com o Decreto-Lei promulgado por S. Ex^a o Senhor Presidente da República, instituindo o Programa da Redistribuição de Terras e Estímulo à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA).

No art. 3º, letra c, determina aquele diploma legal o financiamento de projetos destinados à expansão da agroindústria e a proteção de insumos destinados à agricultura.

Com estreita vinculação à agroindústria, que dela não poderá prescindir, a aviação agrícola encontra nesse caminho aberto pela providência governamental, a solução a médio prazo do problema relativo à continuidade de seus trabalhos, evitando, destarte, os hiatos que se constituiriam em sérios problemas à própria estrutura econômica das empresas e, como vimos, também, da ordem social para o seu quadro de pessoal técnico-operacional.

III — ASPECTOS PREVIDENCIÁRIOS

Aspecto dos mais relevantes neste tipo de atividade profissional é, indubitavelmente, o concernente à Previdência Social.

Com assento constitucional, eis que emana dos dispositivos da Carta Magna, e com caráter eminentemente social, a previdência brasileira é fator de amparo e desenvolvimento efetivo do nosso homem, seja ele empregado ou empregador. A relação de previdência se estabelece quando efetivamente se configura a relação de emprego. Assim, teremos o conjunto sinalagmático formado entre empregados-empregadores e o Governo, representado pelo Instituto de Previdência Social.

As obrigações decorrentes da instituição previdenciária defluem de normas de ordem eminentemente pública e diferencia-se, desta maneira, a relação previdenciária da relação de emprego, pois, encerra, esta última, natureza jurídica dicotômica, apresentando, em certos aspectos, caráter privatístico e em outros de ordem pública.

O principal suporte da previdência é a contribuição, feita em partes iguais para ambas as categorias — patrões e empregados — e destinando-se ao custeio das prestações previdenciárias. Orlando Gomes e Elson Gottschalk, a respeito, definem judiciosamente essa característica do Direito Previdenciário:

“Seguiu a nossa Previdência Social, desde os seus primórdios, o sistema da capitalização parcial que, como vimos (cap. 26, nº 198), implica num prêmio médio geral pago pela coletividade dos segurados atuais e futuros.

O capital de cobertura dos riscos deriva desse prêmio médio pago pelos membros ativos de uma geração de segurados em benefício dos membros mais velhos, ex-contribuintes, que atingem à aposentadoria por velhice. O valor do prêmio (8%), pelo menos teoricamente, deve valer por uma série de anos futuros, de modo a poderem as nossas instituições de previdência atender aos encargos dos benefícios. Entretanto, como já assinalamos (§ 204 deste Capítulo), inclina-se a mais recente lei, que disciplina o salário-família, incorporando-o à Previdência Social, pelo sistema de repartição de capitais. De fato, está previsto que qualquer alteração no valor das percentagens (quota de salário e quota de contribuição) deverá corresponder proporcionalmente ao da outra, de modo a que seja assegurado o perfeito equilíbrio do custeio do sistema no regime de repartição

anual. O sistema importa em complicada manipulação de dados estatísticos e cálculos atuariais para os quais devem estar preparados os nossos órgãos técnicos competentes.

As fontes de receita do nosso sistema de financiamento da previdência, como visto, são: contribuição do empregado, do empregador e da União. Tal ocorre para a maioria dos riscos segurados, reconhecendo-se, porém, a contribuição única do empregador para os riscos derivados de acidentes do trabalho, bem como a contribuição bipartida (empresa-União) para o risco de desemprego, caso este venha a ser adotado."

(Orlando Gomes, Elson Gottschalk — "Curso de Direito do Trabalho" — Editora Forense, 5ª edição, 1972, pág. 464.)

A arrecadação das contribuições compete às empresas. Cumprem esta obrigação por meio de descontos no ato do pagamento da remuneração dos segurados empregadores, por seu intermédio filiados ao Instituto respectivo, assim como dos segurados trabalhadores avulsos que lhes prestarem serviços. Feito o desconto acima, a empresa deve recolhê-lo ao Instituto até o último dia do mês subsequente, juntamente com a contribuição por ela mesma devida. Já vimos, quando tratamos da irredutibilidade do salário, que os empregados são obrigados a efetuar esta obrigação, mas não têm o dever de fazê-lo diretamente. A lei atribui ao empregador a obrigação de efetuar o pagamento dessa contribuição, autorizando-o a deduzir do salário o importe das mesmas, no propósito da segurança e facilidade do recebimento. O recolhimento ao Instituto constitui uma obrigação pessoal do empregador mas, em verdade, a contribuição é paga pelo empregado. Não obstante, é o empregador quem sofre as conseqüências da mora, dado que as empresas são pessoal e diretamente responsáveis pelas importâncias que deixarem de receber ou arrecadadas em desacordo com a lei.

Como visto, é de primordial importância que as empresas mantenham em ordem o cadastramento previdenciário de seus empregados, saldando em dia o pagamento das contribuições descontadas de suas remunerações, evitando as severas sanções pecuniárias previstas em lei, e resguardando, também, a segurança dos mesmos, evitando os riscos de perda ou caducidade de seus seguros previdenciários.

O empregado deve estar alerta com as suas obrigações para com a Previdência Social, evitando, a todo custo, qualquer tipo de transação em torno deste direito que deflui de imperiosa norma de ordem pública.

É preciso que se chame a atenção de empregados e empregadores, devido ao fato de chegar, constantemente, ao conhecimento das entidades sindicais de Aeronautas e Aeroviários repetidos casos de burla às obrigações previdenciárias por parte de empregadores neste setor da atividade aérea. Para se evitar quaisquer dúvidas a respeito, é necessário que as empresas não deixem de promover as compulsórias anotações nas carteiras profissionais de seus empregados, pois este instrumento é, hoje, a prova mais efetiva de suas vinculações à Previdência Social.

A Previdência é, pois, em último plano de consideração, a maior garantia de segurança do Empregador e Empregado.

IV — ASPECTOS SINDICAIS

Segundo Orlando Gomes e Elson Gottschalk (ob. cit., pág. 471) “o Direito Coletivo do Trabalho, criando os instrumentos técnicos para ação sindical, devolve aos grupos a defesa dos interesses profissionais. Não obstante, o Direito Coletivo do Trabalho assegura ao empregado uma proteção real e efetiva, de maneira indireta, na ordem sociológica, e não estritamente jurídica, porquanto permite o agrupamento de grandes massas de trabalhadores nos sindicatos e dá aos mesmos, nas suas relações com os empregadores, a força que deriva do número, da disciplina, da organização técnica e do poder material. Com isso atenua a inferioridade da condição econômica e coloca o empregado em plano de igualdade com o empregador para a ação e negociação coletivas. Daí a superioridade deste ramo do Direito sobre o que se limita a regular o contrato individual de trabalho.”

As normas deste Direito Coletivo, que estabelecem as atividades associativas de caráter econômico e profissional, acham-se agrupadas no Título V do Diploma Consolidado, onde estão estatuídos os textos legais pertinentes à Organização Sindical, regulando, devidamente, essa instituição.

“É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais, exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas”. Esta a disposição regulamentar prescrita pelo art. 511 da Consolidação das Leis do Trabalho, no início do Capítulo concernente às atividades sindicais.

O interesse individual do empregado ou interesse único da empresa deve-se sujeitar ao coletivo. Eis a máxima que orientará os relacionamentos empresarial e profissional, ou entre um e outro.

A empresa, na defesa dos seus interesses econômicos, ou no propósito de sua expansão no campo de atividades a que se dedica, há que se submeter à orientação emanada da ação conjuntorial das demais, no sentido de resguardar a solidez estrutural do setor. Esta ação não deverá permitir, por exemplo, investidas que possam vir a se caracterizar como concorrências ruinosas, e deverá disciplinar a atividade empresarial autônoma, em defesa do interesse de todas as empresas.

Os empregados, buscando, sempre, melhores condições de trabalho e aprimoramento técnico-profissional, devem se agrupar em torno de seu sindicato de classe que, por intermédio de negociações diretas com os empregadores, ou por via dos órgãos governamentais competentes, deverão conseguir esses objetivos, por meio da concretização das Convenções Coletivas de Trabalho.

A criação da Associação de Empresas Aplicadoras é medida inicial salutar, no campo de empreendimentos da aviação agrícola, pois, visando a transformação futura em Sindicato de categoria econômica, poderá, desde já, começar a encarar os problemas que se apresentam no setor, sob o prisma da objetividade coletiva. O primeiro passo será o agrupamento das diversas empresas e, conseqüentemente, o incentivo à mútua cooperação em benefício da atividade empresarial, genericamente, dentro dos princípios legais estabelecidos e respeitando-se as normas pertinentes de Direito Social.

O campo é por demais específico, não comportando, para o seu desejado e perfeito desenvolvimento e concretização, dispersão de forças e diversidades de ações. Os problemas econômicos das empresas, e mesmo os de caráter social, oriundos do relacionamento de trabalho, devem ser encarados e enfrentados conjuntamente pelas empresas agrupadas em sua associação econômica, que, por meio do entrosamento direto com o Governo, deverá procurar obter os meios indispensáveis à continuidade do funcionamento empresarial ou por intermédio da negociação direta com os organismos de classe das categorias profissionais, procurando acordar acerca das irrecusáveis reivindicações sociais de seus empregados.

Demonstrada a imperiosa necessidade da polarização sindical — categoria econômica e categoria profissional — cabe-nos, aqui, dissertar sobre o enquadramento sindical do pessoal técnico operacional das empresas de aviação agrícola.

Começaremos pelos pilotos. O art. 2º do Decreto-Lei nº 18, de 24 de agosto de 1966, define aeronauta como todo profissional que, habilitado pelo Ministério da Aeronáutica, exerce função remunerada a bordo de aeronave civil nacional.

Os pilotos agrícolas, portadores de habilitação específica, exercendo suas atividades profissionais nas aeronaves de licenciamento nacional, enquadram-se, por força do mencionado dispositivo de lei, na categoria diferenciada dos Aeronautas. O seu órgão de classe é o Sindicato Nacional dos Aeronautas, cuja ação se desenvolve em todo território brasileiro, dando cobertura aos profissionais engajados na aviação comercial, nas empresas de táxi-aéreo ou como empregados nos táxis-aéreos individuais, aeroclubes, escolas de aviação, serviços executivos de aviação e, agora, também, na aviação agrícola.

Além da assistência social prevista, e já mencionada no preâmbulo deste Capítulo, o Sindicato Nacional dos Aeronautas, por intermédio de sua Assessoria Técnica, poderá prestar aos pilotos agrícolas relevantes e inestimáveis serviços, utilizando-se de seus convênios com instituições internacionais, como a *Flight Safety Foundation* e a própria ICAO. A sindicalização do aeronauta piloto agrícola é, assim, imprescindível na defesa dos seus interesses sociais e, mesmo, profissionais.

Quanto aos demais auxiliares, é de se lembrar, considera-se aeroviário o titular de licença e respectivo certificado válido de habilitação

técnica, expedidos pelo Departamento de Aviação Civil, para prestação de serviços em terra, que exerça função efetivamente remunerada em aeroclubes, escolas de aviação civil, bem como o titular, ou não, de licença e certificado, que preste serviço de natureza permanente na conservação, manutenção e despacho de aeronaves. São as determinações do parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 1.232, de 22 de junho de 1962, que regulamentou a profissão do aeroviário.

A menção que se faz, no referido diploma legal, apenas aos empregados em empresas de transporte aéreo, aeroclube e escola de aviação civil, deve-se ao fato de que, por ocasião de sua promulgação, restringia-se a atividade na aviação civil nacional a esses setores, exclusivamente. Assim, cabe, perfeitamente, por analogia, a sua extensão à aviação agrícola.

Serão aeroviários, pois, todos os empregados em empresas aplicadoras, cuja atividade em terra tenha vinculação direta com a execução do vôo agrícola: mecânicos, engenheiros-agrônomo, técnicos e orientadores de vôo. Os seus órgãos de classe serão, respectivamente, o Sindicato Nacional dos Aeroviários, o Sindicato dos Aeroviários do Estado de São Paulo e o Sindicato dos Aeroviários do Recife.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, traça as determinações constitucionais em relação ao exercício do Direito Sindical. Assim é que, em seu art. 166, encontra-se o preceito segundo o qual "é livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei."

Entre as funções delegadas, a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

Preconiza o § 2º do referido dispositivo constitucional, a obrigatoriedade do voto nas eleições sindicais, o que caracteriza a futura compulsoriedade da filiação sindical.

Por sua vez, o inciso XIV do artigo 165 da Constituição Federal assegura aos trabalhadores brasileiros o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho, que passam a ter, conseqüentemente, o efeito da lei, integrando o cotejo das fontes formais do Direito do Trabalho.

* * *

Com estas considerações, julgamos ter contribuído para uma tomada de posição de quantos militam neste recente ramo de atividade, quer como empregadores, quer como empregados, bem como termos auxiliado, com desvaliosa parcela, as autoridades que terão a seu cargo a normatização desta atividade nascente.

A nova lei brasileira do Seguro de Acidentes do Trabalho

CELSO BARROSO LEITE

APRESENTAÇÃO

A Lei nº 6.367, de 19-10-1976, que dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social, assinala, como tenho ressaltado, nova etapa na evolução da cobertura previdenciária desse risco.

Devemos esse passo à frente, à lucidez e firmeza com que o Executivo propôs a nova lei e o Congresso Nacional a aprovou, introduzindo significativos aperfeiçoamentos, alguns de iniciativa dos próprios trabalhadores, destinatários diretos da medida.

Esta publicação representa outro subsídio para o estudo do assunto; e o autor volta a indicar como meta a atingir "o dia em que o acidente do trabalho, deixando de ser objeto de cobertura diferenciada, em condições especiais, não passe de uma das várias causas de incapacidade".

Ao ser aprovada a lei ora substituída, Celso Barroso Leite publicou trabalho semelhante a este, por coincidência também destinado a um congresso internacional. O Senador Jarbas G. Passarinho, então Ministro do Trabalho e Previdência Social (não existia ainda o Ministério da Previdência e Assistência Social, criado por iniciativa do Presidente Ernesto Geisel, que me honrou com a escolha para seu primeiro titular), encerrou a apresentação com estas palavras, que ora faço minhas:

É uma posição doutrinária ousada, que as legislações de países com maior experiência na matéria ainda não consagraram, mas que bem caracteriza o estudioso permanentemente voltado para a busca da solução ideal, cabendo o exame e desenvolvimento da idéia aos especialistas, que por certo a submeterão à indispensável análise crítica.

L. G. do Nascimento e Silva

Trabalho apresentado por ocasião do VI Congresso da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social, realizado no Panamá, de 17 a 24 de novembro de 1976.

SUMÁRIO

Introdução

Oportunidade da matéria
Valor da crítica internacional
Trabalho do MPAS
Breve retrospecto
Bons resultados da legislação anterior
Atitude do Executivo e do Congresso
Tramitação legislativa

A nova lei

Fundamentação doutrinária e constitucional
Exposição de motivos
Projeto
Lei e regulamento
Principais inovações

Desfazendo equívocos

Oposição organizada
Esclarecimentos e entendimentos
Refutação das críticas

Conclusão

Racionalização e simplificação
Sentido evolutivo
No rumo da integração plena

A NOVA LEI BRASILEIRA DO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO

INTRODUÇÃO

Oportunidade da matéria

Pela Lei nº 6.367, de 19-10-1976, o Brasil alterou em vários pontos a sua legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social, que abrange os trabalhadores urbanos de todo o País. E ao ficar decidido, logo em seguida, que me caberia representar o Ministério da Previdência e Assistência Social no VI Congresso Ibero-Americano de Seguridade Social, ocorreu-me que se tratava de bom ensejo para divulgar em âmbito internacional esse passo à frente na evolução da previdência social brasileira.

Valor da crítica internacional

Como aconteceu com relação à Lei nº 5.316, de 14-9-1967, agora substituída, que também divulguei em uma reunião internacional pouco depois da sua aprovação, o trabalho que ora ofereço aos participantes do novo conclave da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social não constitui uma tese, mas apenas uma exposição dos principais pontos da Lei

nº 6.367, com referências à tramitação legislativa do projeto que lhe deu origem.

É sempre útil, conforme ressaltai na publicação relativa à lei anterior, o debate internacional de um tema cujos principais aspectos concretos ainda se prendem antes a fatores históricos, tradições e até mesmo interesses consolidados do que, como se faz mister, ao moderno conceito de proteção social.

Também como assinalai ali, embora reste muito por aperfeiçoar, existem boas razões para acreditar que a nova etapa vencida propiciará maiores avanços; e na verdade a lei agora aprovada já representa, com relação à anterior, significativo progresso, possibilitado exatamente pelos bons resultados até aqui conseguidos.

Ao mesmo tempo insisto na idéia, que não é só minha, mas da qual estou firmemente convencido, de que não basta o que já se conquistou. Devemos, ao contrário, procurar caminhar concretamente no rumo da "integração plena" da cobertura do acidente do trabalho na previdência social.

É sobretudo nesse sentido que mais uma vez espero despertar o interesse dos doutos colegas de outros países para o que se vem fazendo no meu, pois estou certo de que a sua abalizada crítica poderá ajudar-nos a aprimorar o nosso sistema.

Trabalho do MPAS

A rigor, não me cabe a autoria deste trabalho, uma vez que o elaborei com base em documentos oficiais e publicações do Ministério da Previdência e Assistência Social, a que pertencço, aí incluídos artigos e entrevistas do Ministro L. G. do Nascimento e Silva. Todavia, como também participei do preparo de boa parte desses documentos e publicações, acredito não estar incorrendo em plágio ao reproduzir trechos deles sem indicar a fonte.

Recorro a este respeito à cômoda ressalva de Marston Bates, no seu livro *A Floresta e o Mar*:

“Tenho procurado encontrar a tênue fronteira entre pesquisa e plágio, mas em geral é muito difícil saber com certeza de que lado estamos.”

Breve retrospecto

Desde o primeiro momento do seu governo, o Presidente Ernesto Geisel vem cuidando com especial interesse da previdência social; e essa preocupação foi bem evidenciada pela sua primeira iniciativa de maior envergadura: a proposta, prontamente acolhida pelo Congresso Nacional, da criação do Ministério da Previdência e Assistência Social.

O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desdobrado, e uma das principais conseqüências desse desdobramento é a maior atenção que

o Ministério do Trabalho dedica à segurança do trabalho e à prevenção de acidentes, e o Ministério da Previdência e Assistência Social à adequada proteção do acidentado.

A presente publicação trata do seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS; mas esse seguro se liga muito de perto às medidas de prevenção, hoje de responsabilidade do Ministério do Trabalho. Assim, enquanto o MTb se empenha em promover a segurança do trabalho, o MPAS cuida de melhorar as prestações devidas aos acidentados.

Os bons resultados da legislação anterior

O propósito de aperfeiçoar a cobertura previdenciária do acidente do trabalho conduziu à Lei nº 5.316, de 14-9-1967, que concentrou no INPS o seguro respectivo, antes aberto também a seguradoras privadas. Essa lei substituiu as indenizações globais previstas na legislação anterior por benefícios de renda mensal, de acordo com o princípio da manutenção do salário. A conjuntura de então não comportava uma extensão tão ampla como se pretendia, mas ainda assim a concentração do seguro de acidentes do INPS, com exclusividade, foi uma significativa conquista social.

Devido principalmente a essa concentração e exclusividade, a Lei nº 5.316, embora sem ter eliminado completamente os pagamentos globais, ou pecúlios, alcançou os bons resultados esperados, preparando o terreno para o seu próprio aperfeiçoamento; e agora está sendo substituída por uma lei mais avançada em vários sentidos.

Atitude do Executivo e do Congresso

A aprovação da Lei nº 6.367 se deveu sobretudo à firme e lúcida atitude com que o Governo ou, mais propriamente, o Poder Executivo tomou a iniciativa de apresentar o projeto, após cuidadoso exame da questão pelo MPAS, com base principalmente na análise dos resultados da legislação então vigente.

Não menos lúcida e firme foi a posição do Congresso Nacional, apesar da forte pressão de grupos que, interessados na manutenção de alguns pontos daquela legislação, se opuseram tenazmente à aprovação do projeto. Ao mesmo tempo que resistia às pressões, o Legislativo procurou, através das lideranças sindicais e com assessoramento técnico do MPAS, recolher sugestões válidas dos trabalhadores, que assim tiveram participação na concretização da iniciativa.

Tramitação legislativa

A oposição desses grupos se traduziu especialmente na divulgação de interpretações distorcidas de alguns dispositivos do projeto, suscitando equívocos e dúvidas no tocante a prevenção de acidentes, desvantagens da forma de custeio proposta e outros aspectos.

muito discutida por grupos que procuraram tumultuar o andamento do projeto.

Projeto

Através do Ministério da Previdência e Assistência Social, o Executivo elaborou o projeto com o firme propósito de atender melhor aos interesses dos segurados do INPS e dos seus dependentes.

Graças a esse empenho do Governo, o texto enviado ao Congresso era bastante satisfatório. Mas ainda assim tanto a Câmara dos Deputados quanto, sobretudo, o Senado Federal o aperfeiçoaram em vários pontos. O MPAS colocou-se à disposição do Legislativo para colaborar do ponto de vista técnico nesse útil trabalho.

Confederações, federações e sindicatos de trabalhadores se movimentaram com o mesmo objetivo junto ao Executivo e ao Congresso. Após demorada discussão do projeto com os técnicos do MPAS, as lideranças sindicais os convenceram da procedência de algumas críticas e sugestões; e ao mesmo tempo, em face dos esclarecimentos recebidos sobre cada dispositivo, retiraram outros reparos e propostas de modificação. O diálogo entre os interessados diretos e o Governo se desenvolveu em termos cordiais e construtivos, como depois foi expressamente reconhecido por prestigiosos líderes classistas.

As sugestões dos trabalhadores foram traduzidas em emendas ao projeto, oferecidas por parlamentares, que, tendo-as apresentado ao Congresso, lograram a aprovação de muitas delas. Assim, a nova lei pode ser considerada como fruto do esforço conjunto do Executivo, do Congresso Nacional e de esclarecidas lideranças trabalhistas.

Lei e regulamento

A Lei nº 6.367, de 19-10-1976, substitui e revoga a legislação anterior sobre a matéria; mas só entrará em vigor em 1º de janeiro de 1977. Esse intervalo se destina a possibilitar o seu pleno conhecimento antes que ela comece a ser aplicada.

Durante o intervalo está sendo elaborado o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho, por uma comissão constituída de técnicos do MPAS e do INPS. Estes últimos, mais familiarizados com a parte executiva, evitarão que o regulamento contenha dispositivos pouco ajustados à realidade prática. O novo regulamento também deverá entrar em vigor no dia 1º de janeiro de 1977.

Principais inovações

Embora inovando em vários pontos, como não poderia deixar de ser, a Lei nº 6.367 conservou os direitos do trabalhador em matéria de acidente do trabalho. As alterações introduzidas se destinam sobretudo a aperfeiçoar alguns benefícios e o custeio.

Em nenhum momento qualquer órgão do Governo manteve polêmica sobre o assunto, mas logo depois de aprovada a Lei nº 6.367 o MPAS rebateu as principais críticas num folheto intitulado **Desfazendo Equívocos sobre a Lei do Seguro de Acidentes do Trabalho**.

Alguns dos esclarecimentos então divulgados figuram nesta publicação, juntamente com observações sobre a campanha contra o projeto, por ter parecido que, embora se trate de incidentes normais no processo legislativo, as referências a eles concorrem para a melhor compreensão do sentido e características da nova lei, da sua razão de ser e dos motivos que levaram o Governo a propô-la e o Congresso a aprová-la, e do clima em que ela foi discutida.

A NOVA LEI

Fundamentação doutrinária e constitucional

A própria natureza do evento de que se trata — acidente do trabalho, assim entendida também a doença profissional ou do trabalho — sem dúvida vincula a Lei nº 6.367 à teoria do risco profissional, cada vez menos presente, como fundamento doutrinário, no conceito de proteção social.

Ao mesmo tempo, tanto o auxílio-acidente, devido ao trabalhador que se incapacite para a sua atividade habitual mas não para qualquer outra, como a modalidade reduzida desse auxílio, correspondente a pequenas lesões que dificultem mas não impeçam o exercício da atividade habitual, também se enquadram em última análise nessa teoria.

Por outro lado, completando a legislação anterior no tocante à substituição das indenizações tradicionais por uma renda mensal permanente, ela se inspira, mais ainda do que a Lei nº 5.316 já se inspirava, na noção de risco social.

Essa evolução está consagrada hoje pela Constituição brasileira, que no item XVI do artigo 165 expressamente inclui o acidente do trabalho entre os vários riscos sociais cobertos pela previdência.

Exposição de motivos

A exposição que acompanhou a mensagem com que o Presidente Ernesto Geisel encaminhou o projeto ao Congresso Nacional descreve as principais características da nova lei. Indica também seus fundamentos doutrinários, mostrando que, como acabamos de ver, o acidente do trabalho é hoje um risco social, o que justifica a sua cobertura pela previdência social, a cujo cargo também estão os demais riscos sociais.

Ressalta-se ali outro ponto que parece pouco claro ainda e por isso convém repetir: a segurança do trabalho e a prevenção de acidentes se situam hoje na área de competência do Ministério do Trabalho, cuja fiscalização é cada vez mais rigorosa nessas matérias. Também está explicada a questão do custeio do seguro de acidentes do trabalho, por exemplo,

Assim, o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez dos empregados em geral continuam sendo calculados com base no salário do dia do acidente, e o seu valor também continua o mesmo: 92 e 100 por cento do salário. A pensão continua sendo de 100 por cento do salário, qualquer que seja o número dos dependentes.

Conceitos básicos como o de acidente do trabalho, por exemplo, foram mantidos, a bem dizer sem alteração; ou então, como no caso das doenças profissionais, está previsto que o MPAS organizará a relação delas, com o que ficarão desde logo desfeitas as dúvidas a respeito.

O auxílio-doença a cargo do INPS começará sempre no 16º dia de afastamento do trabalho, cabendo à empresa pagar o salário dos 15 primeiros dias; mas para o trabalhador avulso o auxílio-doença ficará a cargo do INPS desde o dia seguinte ao do acidente.

Para esse trabalhador e para os empregados de remuneração variável o cálculo dos benefícios acidentários passa a ser feito com base na média dos 12 salários mais altos dos 18 meses anteriores ao acidente.

As principais alterações no tocante a benefícios se referem ao auxílio-acidente e aos pecúlios por pequenas reduções da capacidade para o trabalho.

O auxílio-acidente passa a corresponder a 40 por cento do salário, em lugar de uma percentagem variável, sempre difícil de estabelecer com precisão. A fixação do auxílio-acidente em 40 por cento não nivela por baixo. Embora a legislação vigente admita a variação entre 30 e 60 por cento, em números redondos, na prática uma incapacidade superior a 40 por cento acaba conduzindo a uma aposentadoria por invalidez.

Ao mesmo tempo, ao invés de continuar correspondendo a uma redução genérica da capacidade para o trabalho, esse auxílio passa a ser concedido quando as conseqüências do acidente impedem a volta ao trabalho habitual do acidentado, mas não o exercício de outra atividade.

O pecúlio hoje correspondente a reduções da capacidade para o trabalho não superiores a 25 por cento, cujo valor varia de acordo com a percentagem dessa redução, é substituído por um auxílio mensal, sempre de 20 por cento do salário. Ao mesmo tempo, passa a ser concedido, não em qualquer hipótese de perda anatômica ou lesão funcional, por mais reduzida que seja, mas quando o acidente acarreta lesão que dificulta, sem impedir, o exercício da atividade habitual.

As perdas anatômicas e reduções da capacidade que darão direito a esse auxílio constarão de relação própria que o MPAS já está organizando, a exemplo do que ocorrerá com as doenças profissionais ou do trabalho.

A substituição do pecúlio por um auxílio mensal de percentagem fixa é altamente vantajosa para o empregado, que assim tem o seu salário permanentemente reforçado, para compensar a redução da capacidade causada pelo acidente. Essa substituição se enquadra no princípio da manu-

tenção do salário, em lugar de indenizações globais, de escasso alcance social ou sequer individual.

Além disso, a atual variação, entre um e 25 por cento, é bastante subjetiva, dando margem a dúvidas e discussões, nem sempre de boa-fé. Os trabalhadores acidentados costumam ser levados a mover ações judiciais, em que mesmo quando vencem raramente recebem o que pleiteiam. Calcula-se que existam hoje em curso mais de 100.000 questões judiciais ligadas a acidentes do trabalho, girando a grande maioria delas em torno do valor do pecúlio agora substituído por um auxílio mensal.

Mas o pecúlio é mantido em dois casos, em condições mais vantajosas.

Quando o acidente for fatal os dependentes do segurado receberão um pecúlio de 30 vezes o valor-de-referência, isto é, Cr\$ 19.000,00 no Rio de Janeiro, por exemplo, onde hoje o pecúlio máximo não chega a Cr\$ 12.000,00. E qualquer acidentado que não puder mais trabalhar receberá, além da aposentadoria por invalidez, um pecúlio de 15 vezes o valor-de-referência, isto é, perto de Cr\$ 10.000,00; hoje o acidentado só tem direito a esse pecúlio quando o valor da sua aposentadoria por invalidez é praticamente igual ao do mesmo benefício quando não resultante de acidente do trabalho.

* * *

Na parte do custeio houve uma alteração importante: o sistema foi substituído por um acréscimo à contribuição da empresa para o INPS, variável de acordo com o grau de risco da atividade respectiva.

Para as empresas com atividade de risco leve esse acréscimo é de 0,4 por cento da folha-de-salários dos seus empregados (salários-de-contribuição); para as atividades de risco médio, de 1,2 por cento; e para as atividades de risco elevado, de 2,5 por cento.

O MPAS vai classificar os três graus de risco em tabela própria, na qual as empresas serão automaticamente enquadradas, segundo as suas atividades. Essa tabela poderá ser revista de três em três anos, de acordo com o número dos acidentes em cada atividade. Os eventuais casos de enquadramento indevido na tabela poderão ser revistos a qualquer tempo pelo INPS.

Deixa assim de existir a possibilidade da chamada "tarifação individual" — a contribuição fixada em cada caso, de acordo, teoricamente, com a experiência de risco da empresa, isto é, com os acidentes sofridos pelos seus empregados. Este foi o ponto mais discutido da nova lei, e os interessados na manutenção das tarifações individuais combateram sem tréguas o projeto, usando de todos os meios.

Os interesses contrariados se prendem ao fato de que a possibilidade de fazer variar a tarifa de acordo com os acidentes ocorridos na empresa ensejava manipulações estatísticas e outros expedientes, de que se valiam

os intermediários especializados nessa atividade, cobrando das empresas uma elevada parcela das reduções obtidas, por meios nem sempre legítimos.

Mas a objeção não procedia, como ficou demonstrado, porque o custeio do seguro de acidentes do trabalho mediante três percentagens fixas tem mais sentido social do que o critério anterior e distribui de maneira mais uniforme o encargo referente a esse seguro. Trata-se de outro nítido aperfeiçoamento, no entender inclusive do presidente de uma federação estadual de empresas, que manifestou de público a sua convicção nesse sentido.

Um dos argumentos por ele utilizados foi que só as empresas de mais de 100 empregados podiam pleitear a tarifação individual, o que desde logo fazia dela uma medida de exceção. Por outro lado, a nova forma de custeio vai reduzir, no total, o valor cobrado das empresas.

* * *

A segurança do trabalho e a prevenção de acidentes estão hoje a cargo do Ministério do Trabalho, mas é óbvio que elas continuam interessando de perto à previdência social.

A FUNDACENTRO (Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho) cuida das matérias compreendidas na sua denominação e por isso está vinculada àquele Ministério, encarregando-se, inclusive, da preparação de especialistas em prevenção de acidentes. O INPS participa de forma substancial do custeio da FUNDACENTRO, com recursos provenientes da receita do seguro de acidentes do trabalho. Com a nova lei a contribuição do INPS vai aumentar ainda mais, crescendo portanto a sua participação no esforço nacional pela prevenção desses acidentes.

Outra parcela da receita do seguro vai ser entregue ao FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), que a destinará a empréstimos às empresas, em condições favoráveis, para aplicação em medidas destinadas a aumentar a segurança do trabalho. A legislação atual já prevê esse tipo de ajuda, porém em termos menos objetivos, o que autoriza a esperar que também aqui sejam obtidos resultados mais amplos.

Em vários pontos mais a nova legislação aperfeiçoa a anterior. Porém seria longo e parece dispensável prosseguir na enumeração.

DESFAZENDO EQUÍVOCOS

Durante a tramitação do projeto da nova lei o MPAS se absteve de refutar as críticas a ele, inclusive porque a origem do grosso dessas críticas era tão óbvia que lhes retirava a necessária isenção.

Foi uma campanha que, embora sem fundamento, poderia ter perturbado a apreciação das objeções válidas e sugestões construtivas, impedindo de maneira contraproducente o aperfeiçoamento da proposição. O Congresso Nacional, porém, não se deixou levar pelas pressões, tendo-se concentrado com lucidez e espírito público nos interesses legítimos dos traba-

lhadores, cujas sugestões recolheu, para transformar em emendas que melhoraram o projeto apresentado pelo Executivo.

Oposição organizada

Cuidadosamente elaborado pelos órgãos próprios do MPAS e apreciado com o devido cuidado pela Assessoria da Presidência da República, o projeto teve a divulgação normal ao ser encaminhado ao Congresso. Apesar do seu amplo alcance social, não despertou atenção especial nem mesmo por parte dos destinatários diretos, os trabalhadores e as empresas.

A bem dizer, a sua discussão só tomou corpo quando grupos especializados na obtenção de tarifas individuais se deram conta de que iam perder o seu negócio e desencadearam contra o projeto violenta oposição.

Foi mobilizada uma extensa gama de pessoas, que incluía, por exemplo: líderes trabalhistas insuficientemente esclarecidos sobre o projeto; federações e confederações de empresas inconformadas com o próximo fim das tarifas individuais — o que chega a tornar-se estranho quando se considera que essas entidades representam todas as empresas a elas vinculadas e não apenas a reduzida minoria das beneficiadas por aquelas tarifas; e até mesmo homens públicos de indiscutível integridade e lucidez, que, no entanto, logo em seguida perceberam a natureza das manobras em que iam sendo envolvidos.

A revista de um desses grupos publicou números especiais dedicados ao combate ao projeto; e uma das tônicas era a exaltação da legislação vigente, que se estaria procurando deturpar. O objetivo óbvio — colocar contra o projeto os autores daquela legislação — foi logo percebido por eles próprios, inclusive porque se recordavam de que também tinham sofrido, quando a propuseram e a defenderam, oposição semelhante à que agora pretendia utilizá-los como inocentes úteis.

Esclarecimentos e entendimentos

Sem prejuízo do propósito de não se envolver em polémicas sobre o projeto, o MPAS em momento algum deixou de procurar divulgá-lo ou de prestar esclarecimentos sobre ele.

Assessores visitaram para esse fim entidades sindicais e receberam representantes de trabalhadores e de empresas, debatendo amplamente o assunto sem qualquer reserva. No final da tramitação do projeto colaboraram com relatores dele e com outros parlamentares na discussão com líderes trabalhistas em torno de emendas por estes sugeridas.

O próprio titular da Pasta participou de encontros dessa natureza, e bom exemplo da sua atuação direta foi uma reunião, que presidiu, com dirigentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria e de federações de industriários de São Paulo. Durante mais de quatro horas

o projeto foi discutido artigo por artigo, tendo ficado esclarecidos os pontos que os trabalhadores consideravam obscuros, ao mesmo tempo que o MPAS concordava com várias sugestões deles, incorporadas ao projeto através de emendas por ocasião dos debates nas comissões técnicas do Senado Federal.

Refutação das críticas

As principais críticas ao projeto já foram refutadas nos tópicos anteriores. Mas não será demais voltar aqui às principais delas, para deixar bem clara a sua improcedência.

* * *

Os opositores de início se concentraram no argumento alarmista de que o sistema de custeio proposto poderia levar as empresas a se desinteressarem pela adoção de medidas de prevenção de acidentes. Durante algum tempo esse argumento encontrou eco; mas quando se percebeu que por trás dele estava o esforço para impedir o desaparecimento das tarifações individuais, tornou-se fácil compreender que as empresas não procuram evitar acidentes apenas para pagar uma tarifa menor.

Deixando de parte o aspecto relevante porém subjetivo da consciência do empresário esclarecido e humano, que não pode alhear-se da sorte dos seus empregados, é óbvio que não se trata somente de procurar diminuir essa tarifa. As medidas de prevenção são obrigatórias por lei, e a fiscalização do Ministério do Trabalho, consciente da importância delas, se torna cada vez mais rigorosa.

Além disso os empresários mais capazes não desconhecem que é essencial procurar evitar acidentes, qualquer que seja a tarifa. Como sabem os que lidam de perto com o assunto, a tarifa representa apenas o custo direto do acidente. Três ou quatro vezes maior, segundo os técnicos, é o custo indireto: os dias que o empregado acidentado deixa de trabalhar, o tempo que a empresa leva para substituí-lo quando o acidente é fatal, os danos materiais do acidente, o trauma que ele causa aos demais empregados. Um experimentado empresário acrescenta que a obrigação de pagar o salário nos 15 primeiros dias de afastamento do acidentado bastará para que a empresa não se descuide das medidas de prevenção.

* * *

As tarifações individuais existiam a bem dizer desde a criação do seguro de acidentes do trabalho, no Brasil como em outros países. Deve igualmente ser reconhecido que podem ter algum efeito no tocante à melhoria dos padrões de segurança do trabalho, menos pela sua expressão financeira do que como índices de boa administração.

O que não resiste à análise é pretender que elas sejam a única solução para o custeio do seguro de acidentes do trabalho, e muito menos sus-

tentar que fora delas não há salvação. Sobretudo, não se justificava o empenho de conservá-las de qualquer maneira quando se pretendia substituí-las por um sistema mais vantajoso do ângulo social.

* * *

Já vimos que o projeto conservou pontos importantes, como o valor e condições dos principais benefícios e o cálculo deles com base no salário do dia do acidente; e que as novas condições do auxílio-acidente são mais racionais, mais consentâneas com o princípio da manutenção do salário e por isso mais favoráveis ao empregado.

No entanto, o projeto realmente não previa cobertura para as pequenas perdas anatômicas ou fisiológicas, antes indenizáveis mediante um pecúlio de valor variável. São bem conhecidos os inconvenientes dessa forma de cobertura, a começar pelo elevado número das ações judiciais ensejadas pela complexidade do cálculo do valor do pecúlio. Mas o fato é que o pecúlio, precário embora, deixava de existir, e então podia-se aplicar ao caso o conhecido ditado: "Mal com ele, pior sem ele."

Essa lacuna do projeto foi sanada, após entendimento dos representantes dos trabalhadores com o MPAS e com o Senado Federal.

* * *

Os grupos que combateram o projeto apontavam entre os seus prováveis efeitos negativos a elevação geral dos preços, por força de um alegado aumento do custo do seguro de acidentes do trabalho. Tratava-se de outra invencionice, porque, embora não seja fácil calcular exatamente o peso dessa parcela na composição dos custos, sabe-se que ela pesa pouquíssimo.

Assim, ainda que a nova lei tivesse aumentado a tarifa, a repercussão sobre os custos seria mínima. É claro que algumas empresas poderiam aproveitar o pretexto para aumentar os preços dos seus produtos ou serviços. Mas isso já seria especulação, e não um reflexo natural do aumento da contribuição ou tarifa.

Acontece que não vai haver aumento. Ao contrário, o produto de parcela adicional da contribuição da empresa vai até diminuir um pouco. Hoje existem empresas que pagam mais de oito por cento da folha-de-salários, e de agora em diante nenhuma vai pagar mais de 2,5 por cento. Algumas empresas que tenham conseguido tarifações individuais muito baixas poderão ter um pequeno aumento com a tarifa da nova lei, porém serão casos isolados; em conjunto vai haver redução.

* * *

Entre as alterações introduzidas no projeto deve também ser mencionada a que conservou o prazo de cinco anos para a prescrição do direito

de propor ação judicial referente a prestação por acidente do trabalho. A idéia inicial era reduzir esse prazo para dois anos, como, por exemplo, na ação relativa a direito assegurado pela legislação trabalhista.

Foi intensa a crítica à pretendida redução e, embora do ângulo técnico ela tenha bastante lógica, o Congresso atendeu à reivindicação dos trabalhadores no sentido da manutenção do prazo atual.

Este exemplo está sendo incluído aqui para deixar bem claro que o Governo — compreendendo, no caso, Executivo e Legislativo — não rebateu sistematicamente as críticas, inclusive quando poderia fazê-lo com bons fundamentos. Ao contrário, procurou conciliar o mais possível a orientação do projeto com a livre manifestação dos seus destinatários.

CONCLUSÃO

A Lei n.º 6.367, de 19-10-1976, representa, sem dúvida, outro passo à frente na evolução da cobertura previdenciária do acidente do trabalho; e o novo avanço, como é natural, só se tornou possível em face dos bons resultados da etapa que acaba de completar-se. Por isso parece próprio afirmar que a Lei n.º 6.367 é um prolongamento da Lei n.º 5.316, de 14-9-1967. Se quisermos empregar uma imagem poderemos dizer que se trata de nova edição — como de costume revista e melhorada.

Racionalização e simplificação

Deixado bem claro esse ponto, torna-se lícito consignar a convicção de que foram conseguidos critérios e normas mais racionais, mais simples e mais práticos. Por isso a nova lei é mais vantajosa tanto para o trabalhador como para a empresa. Sem alterar pontos essenciais como o valor dos principais benefícios e o cálculo com base no salário do dia do acidente, ela inovou para melhor sob vários aspectos.

Graças sobretudo ao aperfeiçoamento do projeto no Congresso, por iniciativa também de entidades sindicais de trabalhadores, a substituição do pecúlio por um auxílio mensal em casos de pequenas perdas anatômicas ou funcionais constitui inegável progresso. Já vimos que o auxílio mensal permanente se enquadra no princípio básico da manutenção do salário, sendo por isso muito mais favorável ao trabalhador acidentado. Além disso vão cessar as questões judiciais ligadas ao pecúlio, o que constitui significativa vantagem adicional.

Outra inovação de nítido alcance no sentido da simplificação dos serviços e portanto da sua maior eficiência é o pagamento pela empresa dos 15 primeiros dias de afastamento por motivo de acidente, como já acontece com o benefício comum por incapacidade.

Para completar este tópico, parece suficiente repetir que a nova lei, possibilitada pela anterior, foi bem mais longe do que ela, inclusive no

tocante à assimilação dos benefícios acidentários aos da previdência social propriamente dita.

Sentido evolutivo

É sobretudo nesse sentido, de novo passo à frente, com base nos resultados do anterior, que a Lei n.º 6.367 deve ser encarada, pois contém as soluções mais adequadas às nossas atuais condições socio-econômicas e ao estágio que já atingimos nessa matéria.

Tudo indica, por conseguinte, que ela virá concorrer para o aperfeiçoamento da previdência social brasileira.

No rumo da integração plena

Pessoalmente, entendo que já não há razão para as condições especiais das prestações por acidente do trabalho e que, portanto, devem ser eliminadas as distinções, equiparando-se esse evento às demais causas de incapacidade.

Antes disso, porém, resta muito por fazer e por melhorar. Desde logo caberia, por exemplo, rever as condições da aposentadoria por invalidez da previdência social, para que o nivelamento possa ser feito sem afetar qualquer direito relativo ao acidente do trabalho. Mais importante ainda será redobrar esforços no sentido da segurança do trabalho, para que o exercício da atividade profissional não envolva riscos mais elevados que qualquer outra atividade.

Embora o termo "integração" contenha a idéia de plenitude, o que se acaba de fazer no Brasil representa apenas mais uma etapa no caminho que decerto acabará levando à completa fusão da cobertura do acidente do trabalho na previdência social. Na realidade, o que se impõe é a verdadeira integração, a integração plena, se assim se pode dizer sem pleonasmos.

Quando ainda não existia a previdência de que agora dispomos, compreendia-se a necessidade do seguro do acidente profissional, para cujas conseqüências não se conhecia outra forma satisfatória de proteção. Hoje, no entanto, com o acidente — do trabalho ou não — coberto pela previdência social, está superada e não se justifica a existência separada do seguro respectivo.

Já realizamos grande progresso, e a nossa própria Constituição consagra o caráter social desse risco, equiparado no seu texto aos demais riscos sociais a cargo da previdência. Porém o que se deve ter em mente e perseguir, repito, o dia em que o acidente do trabalho, deixando de ser objeto de cobertura diferenciada, em condições especiais, não passe de uma das várias causas de incapacidade.

No Brasil, graças à Lei n.º 6.367, de 19-10-1976, essa perspectiva parece mais próxima.

Realizações brasileiras no campo da Cibernética Jurídica

IGOR TENORIO

SUMÁRIO

- I — Introdução
- II — Legislação administrativa de interesse da Cibernética Jurídica (1959/1975)
- III — A Cibernética Jurídica nos novos Códigos, projetos de Códigos e legislação extravagante
- IV — O PRODASEN como o Centro Nacional de Informática Jurídica
- V — O emprego da computação na área do Direito Tributário
- VI — Notícia sobre o “Centro Brasileiro de Pesquisas para Informática Jurídica” (JUSINFORM)
- VII — Emprego de recursos eletrônicos em Juízos e Tribunais
- VIII — Conclusões

I — INTRODUÇÃO

Acreditamos caber, na primeira palestra do *Curso de Direito, Cibernética e Desenvolvimento*, um balanço global das realizações brasileiras quanto ao desenvolvimento científico e tecnológico, estudado à luz da atual legislação do País.

A palestra serve ao propósito de atualização do auditório, quanto ao esforço brasileiro para captar e empregar moderna tecnologia, produzi-la no País, e modificar processos e estruturas administrativas e legais, para que se possa utilizar toda a ciência e técnica atuais, sem óbices de natureza institucional.

Palestra proferida pelo Professor Igor Tenório, da Universidade de Brasília, e autor do livro “Direito e Cibernética”, no Auditório da Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, em 31 de agosto de 1978.

II — LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA DE INTERESSE DA CIBERNÉTICA JURÍDICA.

No final da década dos anos cinqüenta, criou o Governo Federal, pelo Decreto nº 45.832, dentro da estrutura do Conselho de Desenvolvimento, o Grupo Executivo para a Aplicação de Computadores Eletrônicos, (GEACE), em 23 de abril de 1959. No mesmo ano, revogando o texto supra, baixou o Executivo novo decreto, este de nº 46.987, (em 10-10-1959), para estabelecer “as diretrizes básicas para a implantação, no País, de centros de processamento de dados, de fábricas de computadores eletrônicos e suas partes componentes”.

São, sem dúvida nenhuma, as providências mais antigas, no campo oficial, para definição de uma política setorial no tocante à computação.

Há, assim, um período de implantação progressiva de centros de processamento de dados, de introdução de técnicas e sistemas, em forma muito livre de controles oficiais, até que o Governo Federal instituiu a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, mais conhecida pela sua sigla CAPRE, pelo Decreto nº 70.370, de 5 de abril de 1972.

Logo no artigo primeiro, do supracitado decreto, diz-se que é finalidade da CAPRE “adotar e propor medidas visando à racionalização dos investimentos governamentais no setor e à elevação da produtividade na utilização dos equipamentos de processamento de dados”. Para realizar tais propósitos, a CAPRE organizaria um detalhado cadastro do parque computacional privado e governamental; opinaria sobre compras e locações de equipamentos pelo setor público federal, para evitar eventuais ociosidades em materiais e instalações; elaboraria uma política de financiamento governamental para a atividade de processamento de dados executada pelo setor privado; e coordenaria os programas de treinamento de pessoal, compatibilizando os recursos já existentes nas universidades, escolas e centros de pesquisa.

Essas atribuições cometidas à CAPRE foram complementadas com a aprovação de sua estrutura administrativa, em 2 de fevereiro de 1973.

No antigo Ministério do Planejamento, se criou, ainda, em 12 de janeiro de 1973, um grupo de trabalho, de caráter permanente, com a finalidade de propor a formulação e o acompanhamento do “Plano Nacional de Centros de Computação” (PNCC).

E ainda, na mesma área, foi autorizada a composição de um segundo grupo de trabalho, porém, de natureza técnica e consultiva, e de caráter transitório, para propor diretrizes de um programa nacional de ensino de computação, dentro dos níveis médio, superior e técnico.

Hoje, todas essas atividades estão absorvidas pela CAPRE.

Outra iniciativa que cabe registrar é a inclusão, pelo Decreto nº 68.442, de 29 de março de 1971, entre os órgãos autônomos da Fundação

IBGE, do Instituto Brasileiro de Informática, que é o órgão de processamento de dados, e de arquivo eletrônico das informações indispensáveis ao planejamento sócio-econômico do País.

Na jurisdição do Ministério da Aeronáutica, em 1965, foi atribuído à Inspetoria-Geral da Aeronáutica, (Portaria nº 862, de 8-11-1965), o estudo para a futura criação do Centro de Computação Eletrônica. De fato, o Centro foi estabelecido pelo Decreto nº 58.948, de 1º de agosto de 1966, e com regimento baixado em 1967 (Portaria nº 34, de 6-6-1967). Porém, só a partir de 1971, parece terem sido ativadas suas atividades, do que resultou a adoção de um sistema de processamento de dados, em 1972. Ainda em 1972, pelo Decreto nº 71.329, de 7-11-1972, foi aprovado o novo regulamento do CCA. Em 1974, um grupo de trabalho foi incumbido de "estabelecer a metodologia a ser utilizada na área de pessoal, visando o emprego dos recursos computacionais no Ministério da Aeronáutica". Além disso, em Portaria de 13 de agosto de 1974, foi designado grupo de trabalho para estabelecer a metodologia e padronização a serem utilizadas na área de legislação.

E finalmente, outro grupo de trabalho está incumbido de estudar, conforme Portaria de 9 de maio de 1975, "a metodologia, visando utilização de recursos de computação na área da administração financeira da Aeronáutica".

O Centro de Processamento do Exército é o mais antigo das Forças Armadas, criado pelo Decreto nº 59.063, de 12-8-1966. As normas de seu funcionamento foram aprovadas em 24 de agosto do mesmo ano. As diretrizes e instruções para a difusão, no Exército, da computação eletrônica, só veio a ser objeto de plano aprovado em Portaria de 19 de março de 1969.

O Centro continua a ser órgão do Departamento Geral de Serviços, do Ministério do Exército, conforme o Decreto nº 73.110, de 7 de novembro de 1973, e teve seu regulamento baixado pelo Decreto nº 73.287, de 11 de dezembro de 1973. E o Centro foi desdobrado, com uma entidade regional, com sede no Rio de Janeiro, conforme o Decreto nº 77.697, de 27 de maio de 1976.

No que diz respeito ao Ministério da Marinha, é o que tem menor número de normas legais sobre computação eletrônica, e de data mais recente.

De fato, pelo Decreto nº 68.267, de 18 de fevereiro de 1971, foi instituído um grupo de trabalho especial, para promover o projetamento, o desenvolvimento e a construção de um protótipo de computador eletrônico, para emprego em operações navais. O Decreto nº 75.086, de 12 de dezembro de 1974, prorrogou a sua existência, junto à Diretoria-Geral do Material da Marinha.

O Instituto de Processamento de Dados e Informática da Marinha foi criado em 5 de fevereiro de 1975, pelo Decreto nº 75.353, como órgão subordinado ao Comando de Estado-Maior da Marinha (CEMA). Seu regulamento foi aprovado pelo Decreto nº 75.360, de 7-2-1975, e pelo

Aviso nº 666, de 23-5-1975, foram baixadas normas para o serviço de processamento de dados e informática da Marinha.

Na área civil, sem dúvida, o mais antigo e mais importante empreendimento da União é a empresa pública *Serviço Federal de Processamento de Dados*, criação da Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964.

O SERPRO teve regulamento baixado pelo Decreto nº 55.827, de 11 de março de 1965, alterado pelo Decreto nº 66.877, de 16 de julho de 1970, e ainda, pelo Decreto nº 67.085, de 20 de agosto de 1970.

Hoje, estão em vigor tão-somente a Lei nº 5.615, o Decreto nº 74.408, e Portaria-MF nº 424, os dois últimos textos de 24 de agosto de 1974.

Por lei, o SERPRO tem por objeto a execução, com exclusividade, por processos eletromecânicos ou eletrônicos, de todos os serviços de processamento de dados e tratamento de informações necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda, e assessoramento ou execução de serviços para outros órgãos da administração federal, estadual ou municipal.

Na área governamental do trabalho e da previdência social, subdividida, a partir da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social, devemos mencionar várias iniciativas, quanto ao emprego da computação eletrônica. Assim é que, por Portaria nº 3.373, de 9 de dezembro de 1971, foi criado o Centro de Documentação e Informática do Ministério do Trabalho, com estrutura básica definida no Decreto nº 70.315, de 22 de março de 1972.

O Regimento Interno do Centro foi baixado em 12 de abril de 1972, pela Portaria nº 3.114.

Em 27 de junho de 1974, pela Portaria nº 3.240, após terem passado os assuntos de previdência e assistência social para a área do Ministério do mesmo nome, o Ministério do Trabalho designou um grupo-tarefa de técnicos em documentação e informática. Sua finalidade é a de proceder ao exame da legislação, levantamento de dados, e estudo de projetos, procedimentos e rotinas, objetivando a proposição de medidas e definições, que permitam a racionalização e automação dos serviços do Ministério. Compõe ainda sua finalidade, a definição dos sistemas de informações necessários ao assessoramento ministerial, ao estabelecimento de diretrizes, e ao acompanhamento das políticas básicas do Ministério do Trabalho.

Pela Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974, ficou o Poder Executivo autorizado a constituir a DATAPREV — Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, com estatutos aprovados pelo Decreto nº 75.463, de 10 de março de 1975.

Pela Portaria nº 368, de 27 de junho de 1974, foi instituída, na Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura, a *Coordenação de Informática* (CODEIN), para assessoramento em pareceres técnicos so-

bre projetos de sistemas de informática do MEC, e para propor planos e normas gerais para a coleta, tratamento, e disseminação de informações.

Quanto à área do Ministério da Agricultura, coube à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, (EMBRATER), a responsabilidade de operar a Biblioteca Central do Ministério da Agricultura, e através do convênio EMBRATER-SNIR (Sistema Nacional de Informação Rural) operar um serviço de informação legislativa, acoplado ao sistema PRODASEN, do Senado Federal, e em condições de fornecer as informações sobre legislação agrícola, e cobrindo todas as atribuições legais do Ministério e das entidades vinculadas.

Não temos à mão, detalhadamente, a situação dos serviços de informática e de processamento de dados existentes nos Ministérios das Comunicações, Indústria e Comércio, Interior (sobretudo o SERFHAU), Justiça, Minas e Energia, Relações Exteriores, Saúde e Transportes.

Porém, todos dispõem de setores para assessoramento e acompanhamento dos projetos governamentais, com órgãos de informática.

III — A CIBERNÉTICA JURÍDICA NOS NOVOS CÓDIGOS, PROJETOS DE CÓDIGOS E LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE.

Para citar, e de forma incompleta, a legislação administrativa de interesse da Cibernética Jurídica, relacionamos quatro leis, vinte decretos, dez portarias ministeriais e dez normas secundárias, (entre avisos, convênios e atos normativos). Vamos, agora, aos Códigos.

São importantes as inovações do atual *Código de Processo Civil*, (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), no tocante à doutrina da prova. Essas modificações foram destacadas no item 20, "Das inovações constantes do Livro I", na *Exposição de Motivos* do Ministro Alfredo Buzaid.

Assim, temos a acolhida, como prova, das reproduções mecânicas, (art. 383), com as cautelas introduzidas nos parágrafos do artigo 385, por emenda do Senador Antonio Carlos. Aliás, as inovações do Código de Processo Civil foram saudadas com entusiasmo, fora do Brasil, pelo jus-cibernetista italiano Professor Mário Losano.

Não é diverso o problema da prova documental no Projeto de Lei nº 633, de 1975, através do qual propôs o Poder Executivo o novo *Código de Processo Penal*:

"Art. 353 — A reprodução mecânica, como a fotográfica, cinematográfica, fonográfica ou por meio de processo eletrônico, poderá valer como prova dos fatos ou das coisas representadas, se aquele contra quem foi produzida lhe reconhecer a conformidade; sendo negada, o juiz poderá ordenar a realização do exame pericial."

Porém, fulminando a obtenção clandestina de provas, dispõe, ainda, em seu:

"Art. 356 — Não serão admitidos em juízo documentos obtidos por meio criminoso."

O Decreto-Lei nº 486, de 3 de março de 1969, veio a admitir a escrituração mecanizada dos livros mercantis, na forma de seu art. 5º, fato que incorpora à contabilidade o aperfeiçoamento tecnológico, sem prejuízo da segurança e da inviolabilidade da escrituração.

No projeto de Código Civil, lê-se:

“Art. 223 — As reproduções fotográficas, cinematográficas, os registros fonográficos e, em geral, quaisquer outras reproduções mecânicas ou eletrônicas de fatos ou coisas fazem prova plena destas, se a parte, contra quem forem exibidos, não lhes impugnar a exatidão.”

Além da legislação processual, comercial e civil, é importante que se mencione ainda o campo da lei penal.

Na *Exposição de Motivos do Código Penal*, de 1969, do Ministro Gama e Silva, o assunto é subdividido:

I) dos crimes contra a inviolabilidade de correspondência e comunicação; II) dos crimes contra a inviolabilidade dos segredos.

Quanto aos crimes contra a inviolabilidade de correspondência e comunicação, afirma o Ministro Gama e Silva:

“Com pequenas alterações, foi mantida a lei atual.

Num período em que crescem, de maneira impressionantemente rápida, as telecomunicações, pelos progressos da telefonia, das redes de televisão, do uso do telex e dos satélites artificiais, impondo medidas novas a cada momento, entendeu-se melhor deixar para lei especial, que no momento se reforma no País, as configurações delituosas particulares da espécie.”

Assim, na violação de correspondência e casos assimilados, o art. 158 do novo Código segue de perto o texto de 1940, em seu art. 151.

Contudo, além da proteção penal, o sigilo da correspondência é direito assegurado pelo antigo art. 141, § 6º, da Constituição Federal de 1946; e seguidamente, pelo art. 150, § 9º, da Constituição de 1967, permanecendo na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, no § 9º do art. 153:

“É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas e telefônicas.”

Por isso mesmo, a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, enumera as hipóteses de crime, no seu art. 3º, constando da letra c, o atentado contra o sigilo da correspondência. A Lei nº 5.249, de 9 de fevereiro de 1967, estabelece que a falta de representação do ofendido não obsta a iniciativa ou o curso da ação pública.

Por fim, diga-se ademais que o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, ao completar e modificar a Lei nº 4.117, de 1962, deu nova

redação ao antigo teor dos arts. 53 e 58, redefinindo os abusos, no exercício da liberdade da radiodifusão, e explicitando o crime de violação da telecomunicação, objeto daquela lei, e do Código Penal (art. 151, CP, de 1940).

Quanto aos crimes contra a inviolabilidade dos segredos, assim se manifestou o Ministro Gama e Silva, na citada *Exposição de Motivos do Código Penal, de 1969*:

“A novidade introduzida nesta Seção é a consistente no crime de *violação de intimidade*, matéria versada nos Congressos de Direito Penal, como o que se realizou ultimamente no Chile.

O abusivo emprego de teleobjetivas e instrumentos congêneres para violar visualmente a intimidade da vida privada, ou o uso de microfones secretos ou gravações clandestinas para violar o resguardo das palavras ou discursos que não foram pronunciados publicamente, constituirá o delito que se incorpora ao elenco das infrações penais.”

A violação de intimidade é crime previsto no art. 161 do novo Código Penal, e como efeito da condenação, pode-se ter a perda, em favor da União, dos instrumentos do crime. (Art. 90, item II, letra a, do mesmo CP.)

Gostaríamos de citar, ainda, o disposto no art. 8º da Lei nº 5.615, de 1970, que dispõe sobre o SERPRO, quanto à violação de sigilo:

“Art. 8º — Os administradores e empregados do SERPRO, bem como os servidores públicos com exercício na Empresa, são obrigados a guardar sigilo quanto aos elementos manipulados.

Parágrafo único — Sem prejuízo do que determina a lei civil ou criminal, a violação do sigilo constituirá:

- a) falta grave para os efeitos da legislação do trabalho;
- b) fato que sujeitará o servidor público às penas do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;
- c) motivo para destituição de ocupantes de cargos de direção, chefia ou de membro do Conselho-Diretor.”

Quanto à reforma legislativa necessária para que o emprego de recursos da eletrônica se fizesse sem óbices, no campo de sua utilização em outros ramos da Ciência Jurídica, remetemos os prezados ouvintes aos capítulos específicos de nosso *Direito e Cibernética*.

IV — O PRODASEN COMO O CENTRO NACIONAL DE INFORMATICA JURÍDICA.

Deve-se ao ilustre jurista Senador Petrônio Portella a concretização de um dos mais arrojados empreendimentos deste País, qual a institucionalização, em seu período de Presidência do Senado Federal, em 1972,

de um centro de processamento eletrônico de dados para as atividades legislativas, batizado, depois, com a sigla de PRODASEN.

Integrando o projeto no trabalho de reforma administrativa do Senado Federal, conseguiu definir as diretrizes básicas, e especificações técnicas, para as obras e equipamentos, e logo cuidou da formação da equipe técnica, transformada de grupo de trabalho no atual PRODASEN.

Pensou, projetou, organizou o PRODASEN, e executou seu primeiro Plano Diretor, em menos de vinte meses, e ainda, no âmbito do Poder Legislativo Federal. É uma façanha, para nós, tão importante quanto a redação do *Código Civil* por Clóvis Bevilacqua, ou a do *Tratado de Direito Privado*, por Pontes de Miranda.

Julgamos mesmo que, em se tratando de Cibernética Jurídica, no Brasil, ninguém voou mais alto, ou foi mais longe, do que o Senador Petrônio Portella.

Aliás, nossa observação se alicerça no opúsculo editado sob o título PRODASEN, e subscrito pelos professores Oswaldo Fadigas Fontes Torres, Luiz Martins e pelo engenheiro José Dion de Melo Teles, editado em 1972, o qual se refere ao pioneirismo da iniciativa, para dizer:

“Aqueles que consideravam, até recentemente, que a pretensão de se executar um projeto com as características programadas era sonho irrealizável ou uma aventura sem propósitos, o Congresso Nacional oferece uma realidade nova e o PRODASEN abre as portas de seus subterrâneos aos que desejam assistir ao início de uma nova época para o Poder Legislativo, aos que desejam ingressar no futuro e, principalmente, sem o menor ressentimento, aos céticos de ontem, pois responder aos seus desafios foi uma grande honra para o PRODASEN.”

As características técnicas e os sistemas de informação do PRODASEN ser-lhes-ão melhor explicados pelo Dr. Eduardo Jorge Caldas Pereira, seu Diretor-Executivo, em próxima conferência, e o funcionamento do equipamento, por teleprocessamento, no recinto do CURSO, dará a cada participante a oportunidade de um contato direto com essa biblioteca eletrônica de legislação.

V — O EMPREGO DA COMPUTAÇÃO NA ÁREA DO DIREITO TRIBUTÁRIO.

Além das informações já comentadas em escritos anteriores, desejamos mencionar os seguintes:

- 1 — Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais
- 2 — Cadastro Imobiliário e Imposto Predial e Territorial Urbano
- 3 — Dívida Ativa Fiscal

Na área do Ministério da Fazenda funcionam, como órgão de assessoramento, a Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Cir-

culação de Mercadorias (COTIEPE); e o Centro de Informações Econômico-Fiscais.

O Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais, criado através de Convênio entre a União e os Estados e o Distrito Federal, conforme texto publicado em 18 de fevereiro de 1971, tem por finalidade:

I) a obtenção e permuta de informações de natureza econômica e fiscal;

II) a simplificação do cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes.

Foram definidos dados básicos para o Cadastro de Contribuintes; instituído o Código Nacional de Atividades Econômicas e de Classificação das Operações Mercantis; e procedida a unificação dos documentos, livros fiscais, e guias de informação, apuração do imposto e de saída de mercadorias.

Os livros fiscais podem ter sua escrituração por processo mecanizado autorizado pelo fisco estadual.

Seria simplesmente incorrecível o SINIEF, sem a existência e o largo emprego da computação eletrônica.

Descrevendo as atividades da *Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo* (PRODESP), um breve relatório elaborado em 1971 definiu o *Sistema de Arrecadação e Fiscalização Tributária*, do qual extraímos elementos para uma exposição geral sobre este sistema, que tem por base cinco objetivos principais:

- 1 — Controle da arrecadação tributária;
- 2 — fiscalização relativa ao ICM;
- 3 — controle da dívida ativa;
- 4 — apuração dos índices de participação dos Municípios; e
- 5 — fornecimento de informações econômico-fiscais.

O controle da arrecadação visa, fundamentalmente, o acompanhamento sobre os valores arrecadados pela rede bancária, relativos aos tributos e outras receitas estaduais.

A fiscalização envolve a ação de combate à sonegação de ICM, através de três principais elementos:

- 1 — cadastro de contribuintes do ICM;
- 2 — entrada de dados informados periodicamente pelos contribuintes;
- 3 — apuração de contribuintes faltosos no encaminhamento de suas informações e no recolhimento de ICM.

A partir de um sistema bem estruturado são extraídos relatórios do computador sobre casos irregulares, sem necessidade do manuseio de

todos os fatos relativos ao recolhimento do ICM. Junto ao sistema, e neste integrado, está o controle de parcelamento de débitos não inscritos na dívida ativa do Estado. O controle da dívida ativa integra o sistema de fiscalização. Os contribuintes que não recolhem o ICM dentro de um prazo preestabelecido, são inscritos na dívida ativa do Estado.

As apurações dos índices de participação dos Municípios relativas às arrecadações do ICM são processadas em separado.

Por fim, a PRODESP processa os dados contidos nas guias de informações e apurações do ICM, fornecendo informações econômico-fiscais imprescindíveis na elaboração da política de desenvolvimento, tanto na área estadual, quanto na federal.

Com variações, o que a PRODESP executa para São Paulo, outras empresas públicas estaduais o fazem, nos demais Estados da Federação.

Quanto ao controle da dívida ativa, lá também chegaram os computadores da Administração Pública. A área da cobrança judicial da dívida ativa, nessa compreendida também a da própria União, é um dos mais novos e promissores capítulos de utilização do instrumental eletrônico. Não obstante os cuidados requeridos nessa implantação, já existe uma notável experiência brasileira quanto à ajuda do processamento eletrônico como instrumental na cobrança executiva de créditos de entidades públicas.

Referimo-nos às experiências da DATAPREV, da PRODASP, da CELEPAR (CPC do Paraná), da Cia. de Processamento de Dados de São Bernardo do Campo (PRODASB) etc.

O sistema implantado em São Bernardo do Campo pela PRODASB, permite um cadastro eletrônico dos contribuintes, para a distribuição, ajuizamento, controle e andamento da cobrança da execução da dívida ativa, com a emissão da certidão de inscrição da dívida, petição inicial, mandado de citação, precatória, folha com o número do feito e fichas para o distribuidor, tudo através da computação eletrônica.

No momento, e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estuda-se, com a assessoria de vários órgãos técnicos, a adoção do processamento eletrônico para a cobrança da dívida ativa da União.

A PRODASB, de São Bernardo do Campo, tem ainda a relatar seus feitos com um cadastro imobiliário padrão, e lançamento de impostos, tarifas e taxas municipais.

Contudo, neste CURSO mesmo, os participantes terão ocasião de ouvir relato mais completo sobre a PRODASB, a ser pronunciado pelo Presidente da empresa, engenheiro Ove Shirm.

VI — NOTÍCIA SOBRE O "CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS PARA A INFORMÁTICA JURÍDICA" (JUSINFORM)

Muito grata a todos nós foi a fundação, em Brasília, do *Centro Brasileiro de Pesquisas para a Informática Jurídica*, (JUSINFORM),

tendo como componentes os mais ilustres nomes das letras jurídicas nacionais, no início de 1976.

O programa de trabalho do JUSINFORM foi divulgado à ocasião de sua instalação pelo Ministro Bilac Pinto, membro de seu Conselho Diretor, e seu principal idealizador:

“O sistema que tomaremos por base para nossas pesquisas é, fundamentalmente, o da análise e indexação da documentação jurídica, como etapa inicial. Essa análise deverá ser feita por juristas que definirão o conteúdo de cada documento, atribuindo-lhe descritores que indiquem os conceitos. Tais descritores serão codificados adequadamente para processamento pelo computador.

Para chegarmos a essa fase, que será a do funcionamento normal do sistema, teremos que começar pela organização de um vocabulário básico, elaborado artificialmente, e pelo simultâneo levantamento das fontes lingüísticas, bem como pelo estudo da metodologia para a análise do glossário geral da linguagem.

A essas fases se seguirá o inventário das fontes de terminologia jurídica, e seu agrupamento pelos aspectos específicos do direito em geral e de cada um de seus ramos, para que se possa alcançar, afinal, uma codificação específica para o direito.

Percorrendo esse longo caminho, chegaremos à fase operacional, mediante o processamento da base terminológica e a seleção dos termos para a inclusão no *Thesaurus*.

Esta última operação consistirá na escolha dos termos que serão necessariamente incluídos, dos que poderão ser incluídos mediante apreciação posterior, dos termos que deverão ser eliminados e ainda dos que comportem referências cruzadas.

Depois de trabalhado esse material por grupos de juristas, será feita uma edição preliminar do *Thesaurus*, destinada à difusão e crítica.

Em fase posterior, serão elaborados, com a mesma metodologia, os *Thesauri* especializados por ramo de direito.

A etapa final será a da comparação dos *Thesauri* brasileiros com os estrangeiros, para que se possa processar a reformulação do plano geral do *Thesaurus* jurídico, concluindo, assim, essa primeira fase do plano operacional.

A consolidação desse *Thesaurus*, ou seja, a introdução das modificações e atualizações que se tornarem necessárias serão processadas no curso do tempo em reuniões de juristas, em seminários gerais e especializados por ramo de direito.

No momento em que o JUSINFORM entrar em fase operacional definitiva, pretende ele dar sua cooperação aos Tribunais,

ao Poder Legislativo, às Universidades, a órgãos governamentais, a entidades públicas e privadas que já se dediquem ou venham a interessar-se pela informática jurídica, bem como deles receber colaboração e ajuda.”

VII — EMPREGO DE RECURSOS ELETRÔNICOS EM JUIZOS E TRIBUNAIS

Creemos que uma das primeiras pesquisas sobre a aplicabilidade de métodos cibernéticos ao Direito está publicada na revista *Law and Computer Technology* (Direito e Tecnologia de Computador), em 1970, como artigo dos professores Viktor Knapp e Vladimír Vrećión, da Universidade Carlos, em Praga. Traduzimos esse texto quando da execução de tarefas acadêmicas para os nossos alunos do Curso de Mestrado em Direito e Estado, na disciplina *Técnica Jurídica*, na UnB.

Porém, desde 1972, a PRODASB opera todo um sistema para acidentes do trabalho, e através de criterioso e detalhado preenchimento de fichas de informações, pode-se partir para as hipóteses de procedência ou improcedência de ações de acidentes, com segura indicação do processo, vara e comarca, nome do autor e empregadora, enfermidades alegadas (acidente típico e doenças por extensão), perícias médicas, base das alegações do patrono, prova testemunhal, enfermidades comprovadas, seguradora, redução da capacidade e indenização, e cálculos de custas, multas, despesas médicas, diárias e recursos acaso intentados.

Uma sentença-tipo tem duas páginas e não difere de uma redigida por mão humana.

É evidente que cada “sentença” é apenas um conjunto de circunstâncias para exame ulterior do juiz. Em ambos os casos, no primeiro, tendo como exemplo a prestação de alimentos em sentença eletrônica, na Tcheco-Eslováquia; e no segundo, tendo como exemplo sentença de acidente do trabalho, temos demonstrada uma enorme possibilidade do emprego da Cibernética Jurídica na justiça de primeira instância.

Em relação aos tribunais estaduais, é digno de menção o relatório final sobre as atividades e a estrutura da Secretaria do Tribunal de Alçada Criminal, de São Paulo, elaborado com vista a racionalizar seus fluxos de procedimento, e por consequência, aumentar o grau de eficiência de sua Secretaria. A PRODESP contou com a cooperação dos ilustres juizes daquela Corte, Drs. Dínio de Santis Garcia e Francis Selwin Davis.

Diz o relatório da PRODESP que se verificou a “possibilidade de utilização de processamento de dados na área da Divisão Judiciária. Esta aplicação abrangeria tanto o nível operacional conferindo maior segurança e racionalidade aos controles ora efetuados, como forneceria informações ao nível de decisões estratégicas, munindo assim o Tribunal de dados que permitiriam um planejamento de necessidades humanas e materiais para um perfeito desempenho de suas atribuições”.

Ao que sabemos, o plano sugerido pela PRODESP está parcialmente já em execução.

Quanto a outros tribunais estaduais é digno de registro o atendimento ao Tribunal de Justiça de São Paulo através da PRODASB — Processamento de Dados de São Bernardo do Campo S.A. Para tanto, está criado o Cartório de Distribuição e Informações com os sistemas abaixo em funcionamento:

- 1 — cadastro-geral de protestos lavrados na Capital, nos nove cartórios de protestos de títulos e documentos, nos últimos cinco anos;
- 2 — controle dos mandados de prisão, e da população carcerária no Estado de São Paulo.

Estão ainda em desenvolvimento os seguintes projetos:

- 1 — Registros do *Forum* Civil e Criminal
- 2 — Registro do *Forum* Orfanológico
- 3 — Registro do *Forum* dos Feitos das Fazendas
- 4 — Sistema para distribuição de feitos
- 5 — Sistema para controle de andamento dos feitos.

Quanto aos Tribunais Superiores da União, há estudos ou sugestões para utilização de recursos de processamento de dados, porém, até agora, não existe um plano concreto de trabalho, nem nenhum detalhamento do desenvolvimento dos sistemas.

Em artigo que publicou em 19 de novembro de 1975, no *Correio Braziliense*, sob o título “CIBERNÉTICA NOS TRIBUNAIS”, o Dr. Roberto Natal, Diretor da Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, fez duas assertivas quanto à importância da pesquisa legislativa e da pesquisa judiciária as quais transcrevemos:

“Não exageramos em citar os dois últimos casos na presente questão: já houve, no próprio Supremo Tribunal Federal e em tempo bem recente, consultas a textos legais portugueses, datando de 1747 ou até de antes. Por outro lado, a pedido de ilustre advogado do foro desta capital, por nós foi feita a pesquisa de toda a legislação imperial e republicana relativamente ao indígena brasileiro.

Assim, incluem-se na legislação do País as inúmeras ordens, cartas régias, alvarás, decretos legislativos e executivos e cartas de lei da época imperial, amontoadas numa confusão inaudita, pois nem sequer havia numeração para cada uma dessas normas legais, até por volta de 1845.

Igualmente caótica é a publicação e a numeração dos atos do Governo Provisório, instalado a 15 de novembro de 1889 e este estado de coisas, continuando por dezenas, centenas e milhares de leis e decretos da Primeira República, forma um conjunto incomensurável de textos, em que se perdem o pesquisador, o jurista, o magistrado até atinar com a solução desejada, a resposta certa para uma qualquer pergunta urgente.”

E adiante, sobre a pesquisa jurisprudencial:

“Além disso, cabe pôr em relevo a questão das decisões dos Tribunais do País, essas centenas de milhares de acórdãos, cuja publicação, aliás, é relativamente recente, datando de fins do século passado e contendo a interpretação valiosa do direito, por parte de grandes juizes. Então, devido à excelência de certos periódicos nacionais, é possível hoje em dia consultar tais fontes de informação, embora estas, por falta ou de tempo ou de espaço, só indiquem algumas dentre as muitas decisões judiciais, constantes da jurisprudência brasileira.

E vale dizer que as coleções desses beneméritos periódicos, como a REVISTA DOS TRIBUNAIS e a REVISTA FORENSE, já vão em centenas de números, importando em pesquisas e estudos demorados, apesar da perfeita organização das matérias em tais periódicos.”

Para concluir esse tópico, a Cibernética Jurídica também será em breve mais um instrumento a serviço dos órgãos superiores e da cúpula do Poder Judiciário Federal.

VIII — CONCLUSÕES

Sem dúvida, no distante ano de 1970, quando o professor Carlos Alberto Dunshee de Abranches levou o tema do uso de computadores à IV Conferência de Advogados, em São Paulo e por feliz coincidência, saía no mesmo dia à lume o nosso *Direito e Cibernética*, o assunto era estranho aos profissionais das áreas legais, juizes, professores, promotores, advogados etc.

Decorridos seis anos, o Professor Rubens Sant'Anna pode rejubilar-se de ter estado à frente da organização de dois cursos, de um congresso, e da melhor coletânea publicada sobre este novo ramo do saber. Faculdades de Direito de vários Estados já promovem, agora, simpósios, semanas de estudo ou conferências sobre este capítulo do conhecimento jurídico.

É crescente o número de livros, artigos e trabalhos sobre a Cibernética Jurídica. E por que todo esse interesse? A melhor resposta parece-nos ter sido a do Ministro Nascimento e Silva, durante aula magna na Faculdade de Direito, em Recife, no dia 12 de março último:

“A era da cibernética indica ainda que o pensamento humano será cada vez mais voltado para o futuro, será prospectivo, e não mais apegado ao passado. O computador permite identificar rumo e tendência muito antes que elas se tornem evidentes. Essa nova realidade impõe ao jurista uma modificação radical no seu pensamento. Sem esquecer as ligações sedimentares do passado, precisa ele entender que as leis e os precedentes judiciais cada vez mais se voltam para indicar os rumos do futuro, e por isso incumbe-lhe a grande tarefa de preencher esses rumos e convertê-los em preceitos jurídicos.”

A teoria da desconstitucionalização das leis

JORGE ALBERTO ROMEIRO

Professor da Faculdade de Direito da
UFRJ e Juiz do Tribunal de Alçada do
Estado do Rio de Janeiro.

A instabilidade das Constituições e Cartas Constitucionais no Brasil, derubadas e erigidas, desde o Império até aos nossos dias, em virtude de mutações políticas, justifica a relevância do tema deste ensaio em homenagem a OSCAR TENÓRIO, *grande amigo e mestre do Direito*.

Se outro mérito, além da homenagem a que mira, possa ter este despretenhioso estudo, é o de reunir, pela primeira vez, em nossa literatura jurídica, o que há disperso, dentro e fora das nossas fronteiras, sobre a teoria da desconstitucionalização das leis.

Tudo não vai além de um subsídio, de um adminículo apenas à lucubração dos especialistas no assunto, entre os quais não nos incluímos, mas nele pontifica o jurista insigne alvo desse nosso preito de amizade e admiração.

2. As Constituições escritas têm um conteúdo típico.

Só o que se relaciona com a estrutura do Estado, seus poderes, a declaração dos direitos do homem e suas garantias é matéria substancialmente constitucional.

Esse conceito, inspirado na Declaração francesa de 1789, dos Direitos do Homem e do Cidadão, que rezava, no seu art. 16, "toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution" — , é, modernamente, incontroverso na fixação do conteúdo indispensável às Constituições.

Modelo de Constituição escrita na observância desse conceito doutrinário é a hodierna da França, adotada no *referendum* de 28 de setembro de 1958 e promulgada em 4 de outubro posterior, que, embora omita em seu texto dispositivos referentes à Declaração dos Direitos do Homem, dispõe no seu preâm-

Estudo em homenagem a OSCAR TENÓRIO, por ocasião de seu septuagésimo aniversário e sua aposentadoria das cátedras de Direito Internacional Público e de Direito Internacional Privado.

bulo: "Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946."

3. Entretanto, como é sabido e proclamam todos os autores de Direito Constitucional, podem as Constituições conter e possuem, muitas delas preceitos que somente são constitucionais se focalizados não pelo seu objeto, mas exclusivamente pela sua forma.

Se comparássemos as Constituições a uma rocha, diríamos que seriam roqueiros e não rupestres. Não nasceriam nela como plantas ou nela estariam gravadas como inscrições, mas assentariam sobre a mesma como uma guarita ou um farol.

São, *in exemplis*, na vigente Constituição da Suíça, as prescrições dos artigos 32 e 32 *bis*, a respeito de fabricação e venda de bebidas destiladas.

Trata-se de preceitos de ordem civil, administrativa e penal, sem qualquer relação necessária com o conteúdo já enunciado e até mesmo compatíveis com forma outra de governo que não a adotada na Constituição, ínsitos no seu texto unicamente para grangear maior força e estabilidade, mirando a impedir ulterior atividade legislativa em contrário.

4. As nossas Constituições e Cartas Constitucionais têm abusado desse expediente.

Reflete bem o asseverado o art. 179 da Carta Constitucional do Império, do tipo flexível, dispendo sobre a reforma de seus mandamentos, *in verbis*: "É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos. Tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias".

Em escólio a esse artigo, PIMENTA BUENO, em "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império" (Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958, nº 689, pág. 479), exemplifica como matéria só formal, e não substancialmente constitucional, a relativa à cidadania brasileira e sua perda (arts. 6º e 7º).

Esses preceitos de legislação ordinária, ligados à Constituição por um *lien factice*, na expressão dos *juris scriptures* franceses (ESMEIN, "Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé", Tome I, 7.ª ed., revue par HENRY NÉZARD, Paris, 1921, pág. 580; e JÜLIEN LAFERRIÈRE, "Manuel de Droit Constitutionnel", 2ª ed., 1947, pág. 305), foram a *ratio essendi* da chamada teoria da desconstitucionalização das leis, que nos propomos respirar aqui.

5. Entre a revogação e a promulgação de Constituições e Cartas Constitucionais que se sucedem, pode acontecer que, por falta de tempo ou mesmo por incuria do legislador, deixe de ser regulada, por lei ordinária, a matéria de um preceito desse caráter, inserido na Constituição revogada e não reproduzido na posterior.

Diante de uma relevante questão sobre a dita matéria, como deve proceder o aplicador da lei, notadamente o juiz que se não pode furtar a decidir em frente a uma omissão legal?

A fim de resolver o impasse, surgiu no Direito Público francês a teoria da desconstitucionalização das leis.

Consiste ela no desligamento da Constituição revogada dos dispositivos só formal e não substancialmente constitucionais, aos quais, se não contrariarem a nova ordem jurídica, empresta o caráter de lei ordinária, até que outra lei os revogue.

6. Concedamos a palavra a ESMEIN (ob. cit., págs. 579/581), dos constitucionalistas franceses o que melhor expõe a teoria em estudo:

“La Constitution écrite étant une loi, et même une loi supérieure et relativement immuable, ne devrait jamais pouvoir être abrogée que par une nouvelle loi constitutionnelle, rendue dans la forme voulue. C’est la conséquence qu’imposent logiquement les principes du droit français, d’après lequel la désuétude même ne peut faire tomber une loi. Ce fut cependant une idée instinctivement appliquée chez nous, que, par le seul fait d’une révolution triomphante (insurrection populaire ou coup d’Etat), la Constitution antérieure tombait immédiatement et perdait sa force de plein droit. Il a été fait des applications très nettes de cette conception après le 10 août 1792, le 18 brumaire an VIII, le 24 février 1848, le 2 décembre 1851 et le 4 septembre 1870. En 1871, l’Assemblée Nationale, réunie à Bordeaux, a formulé en quelque sorte la théorie qui sert de fondement à cette règle si souvent appliquée. Par une résolution du 1er mars 1871 terminant un incident soulevé levant elle, elle ne prononça pas, mais simplement confirma “la déchéance de NAPOLEÓN III et de sa dynastie déjà prononcée par “le suffrage universel”. En effect, cela ne peut s’expliquer juridiquement que si l’on admet que le peuple, en acceptant sans résistance la révolution accomplie, a manifesté, en dehors de toutes formes légales, sa volonté d’abroger la Constitution antérieure. C’est du droit révolutionnaire, mais il traduit exactement les faits.

Mais si les Constitutions ont été alors considérées comme tombant en bloc et de plein droit, la doctrine française a sauvée certaines de leurs dispositions par un système ingénieux et fort raisonnable. Malgré les révolutions, malgré les changements opérés dans la forme de l’Etat, les lois ordinaires subsistent, nous le savons, tant qu’elles n’ont pas été explicitement ou implicitement abrogées par des lois nouvelles. Or, nous le savons aussi, les Constitutions écrites peuvent contenir et contiennent souvent des dispositions qui ne sont constitutionnelles que par la forme et qui ne le sont point naturellement par leur objet. Se sont des règles de droit administratif ou de droit pénal, par exemple, qui n’ont aucun rapport nécessaire avec la forme de l’Etat ou de gouvernement établie par la Constitution qui les contient, et qui sont également compatibles avec d’autres régimes. On les avait insérées dans le texte constitutionnel uniquement pour leur donner une force et une stabilité plus grandes. En bien! on admet que les dispositions de cette nature, qui ne tiennent à la Constitution déchuée que par

un lien tout factice, lui survivent également et ne tombent point avec elle. On les traite comme des lois ordinaires, ce qu'elles sont au fond, mais en même temps on les ramène à la qualité de celles-ci. Elles se dégagent de la Constitution où elles étaient enchâssées et c'est pour cela qu'elles restent en vigueur; mais en même temps elles perdent la force des lois constitutionnelles, et dorénavant elles peuvent, comme toute autre loi, être modifiées par le législateur ordinaire. La révolution n'a fait que les déconstitutionnaliser.

Des applications multiples ont été faites de cette théorie. C'est ainsi que l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui garantissait contre les poursuites possibles les agents du Gouvernement, s'est maintenu en vigueur sous tous les régimes postérieurs jusqu'à ce qu'il ait été abrogé par un décret-loi du gouvernement de la Défense nationale. Ainsi encore, l'article 5 de la Constitution de 1848, portant que "la peine de mort est abolie en matière politique", est considéré comme une loi toujours en vigueur à laquelle il faut conformer les articles du Code pénal. Enfin le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui règle la Constitution des colonies françaises, et le sénatus-consulte du 4 juillet 1866, qui modifie le premier, sont considérés comme étant toujours en vigueur et n'étant point tombés avec les Constitutions du second Empire; mais ils n'ont plus que la valeur des lois ordinaires."

7. Essa teoria difundida por eminentes constitucionalistas franceses (veja-se BARTHELEMY ET DUEZ, "Traité de Droit Constitutionnel", Paris, 1933, págs. 227/8; JULIEN LAFERRIERE, ob. cit., págs. 304/305; R. CARRE DE MALBERG, "Teoria General del Estado" — Versión española de JOSÉ LIÓN DEPETRE, México, 1948, pág. 1.242, nota 6; e GEORGES LIET-VEAUX, "Droit Constitutionnel", 1949, nº 286, pág. 169) e consagrada por decisão da *Cour de Cassation* (S., *Collection nouvelle*, tome VI, pág. 527) ultrapassou as fronteiras de sua pátria.

8. Encampou-a, na Alemanha, CARL SCHMITT, insigne Professor de Direito Público na Universidade de Bonn, e uma das maiores autoridades contemporâneas da Ciência Jurídico-Política, em sua assaz notável obra "Verfassungslehre" (München und Leipzig, 1928, págs. 11/12, 28 e 93/94).

Nesse livro, onde expõe uma teoria sobre a Constituição, o ensaio de um sistema (*der Versuch eines Systems*), segundo suas próprias palavras, estabelece uma distinção entre Constituição (*Verfassung*) e Lei Constitucional (*Verfassungsgesetz*).

Identifica a primeira como uma decisão política do titular do poder constituinte — o povo nas democracias ou o monarca nas monarquias autênticas —, sobre a forma e o modo de existência da unidade política de uma nação; e a segunda como um conjunto de normas que tem aquela por pressuposto e fundamento, mas cujas prescrições não são sempre fundamentais (*grundlegend*), no sentido de uma "lei das leis", como *in exemplis*, na Constituição de Weimar, as dos artigos 123, inciso II: "As reuniões ao ar livre podem, através de uma lei do *Reich*, ser submetidas a dever de aviso e proibidas no caso de perigo imediato para a segurança pública"; e 143: "Os professores das escolas públicas têm os direitos e deveres de funcionários públicos" (*In der Weimarer Verfassung*

finden sich zahlreiche solcher verfassungsgesetzlichen Bestimmungen, von denen ohne weiteres ersichtlich ist, dass sie nicht grundlegend in Sinne eines "Gesetzes der Gesetze" sind: z. B. Art. 123, Abs. 2: "Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden" ... Art. 143: "Die Lehrer an öffentliche Schulen haben die Rechte und Pflichten von Staatsbeamter").

Admite, por fim, em dois tópicos de seu livro (§ 3º, II, 2, g, pág. 28, e § 10, II, 2, págs. 93/94), que dispositivos da Lei Constitucional como os referidos acima da Constituição de Weimar, por não serem fundamentais (*grundlegend*), possam, após a abolição da Constituição, ainda que sem especial reconhecimento legal nesse sentido, continuar valendo como lei ordinária (*Verfassungsgesetzliche Bestimmungen können nach der Beseitigung der Verfassung auch ohne besondere gesetzlich Übernahme als gesetzliche Bestimmungen weiter gelten*).

Conquanto não se oponham à nova ordem jurídica — doutrina o eminente publicista germânico —, as leis e ordenanças anteriores, sem mais nada, isto é, sem um ato especial de aceitação (sem recepção) continuam a valer. Até mesmo disposições constitucionais anteriores podem continuar em vigor, como simples leis (*die bisherigen Gesetze und Verordnungen, soweit sie der neuen Regelung nicht widersprechen, ohne weiteres, d. h. ohne besonderen Akt der Übernahme (ohne Rezeption) weiter gelten. Sogar Bestimmungen in bisherigen Verfassungen können, nunmehr als einfache Gesetze, in Kraft bleiben*).

Cita, em seguida, como expressão concreta do que afirma, a alusão feita por ESMEIN e já acima transcrita, da sobrevivência do artigo 75 da Constituição francesa do ano VIII (1799) sobre a necessidade de representação do Governo para o processamento judicial de funcionários da administração, não obstante todas as supressões e rompimentos constitucionais que se sucederam (*So gilt die Bestimmung des Art. 75 der französischen Verfassung von Jahre VIII (1799) über die Zustimmung der Regierung bei gerichtlicher Verfolgung von Verwaltungsbeamten, trotz aller inzwischen erfolgten Verfassungsbeseitigungen und Durchbrechungen weiter; darüber ESMEIN-NEZARD, S. 580/581*).

9. No Brasil, ignorada por muitos e combatida por alguns juristas de prol, a teoria da desconstitucionalização das leis tem encontrado receptividade, até mesmo em nosso direito positivo, como no art. 145 da Constituição do Estado de Pernambuco, de 10 de julho de 1935, *in verbis*:

"Ficam revogadas todas as disposições das Constituições anteriores e dos Atos Adicionais em contrário às da presente Constituição, continuando em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição.";

e no art. 167 da Constituição de Santa Catarina, de 25 de agosto de 1936, *in litteris*:

"Ficam revogadas as disposições anteriores que, explícita ou implicitamente, contrariarem as desta Constituição."

10. Dão-lhe guarida em livros, artigos de doutrina e pareceres, constitucionalistas e juristas dos mais eminentes como PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934", vol. I, págs. 105/106; "Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937", tomo I, pág. 132, nº 6; e "Comentários à Constituição de 1946", vols. I, pág. 144, III, pág. 374, nº 1, e IV, pág. 29); CARLOS MAXIMILIANO ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3ª ed., Rio — São Paulo, 1941, pág. 367, nº 372); LEVI CARNEIRO ("Revista dos Tribunais", vol. 137, 1942, pág. 57); CLÓVIS BEVILACQUA ("Revista dos Tribunais", vol. 137, pág. 38); COSTA MANSO ("Revista dos Tribunais", vol. 137, pág. 47); BILAC PINTO ("Estudos de Direito Público", edição comemorativa do cinquentenário da fundação da Revista Forense, edição da mesma Revista, Rio, 1933, pág. 109); ALCINO PINTO FALCÃO ("Constituição" *verbete* do "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", por J. M. DE CARVALHO SANTOS, coadjuvado por JOSÉ DE AGUIAR DIAS, Ed. BORSOI, vol. XI, Rio, s. d., pág. 323, nº 1); FRANCISCO SÁ FILHO (Parecer proferido no Processo nº 100.742/42, do Ministério da Fazenda); SYLVIO PORTUGAL ("Revista dos Tribunais", vol. 137, pág. 36) e HÉLIO JOAQUIM GUIMARÃES (proposição oferecida em concurso para o cargo de Juiz Substituto da Justiça do então Distrito Federal, realizado pelo Tribunal de Justiça).

11. Enjeitam-na não menos conceituados juristas como o homenageado OSCAR TENÓRIO ("Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro", Rio, 1944, pág. 54, nota 10); FRANCISCO CAMPOS ("Direito Constitucional", Ed. Revista Forense, Rio, 1942, págs. 4 e 5); AGUINALDO COSTA PEREIRA ("Da Constituição Escrita", Rio, 1945, pág. 24); EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO ("A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro", vol. I, Rio—São Paulo, nº 37, pág. 81); HAROLDO VALLADÃO ("Pareceres do Consultor-Geral da República", vol. I, Rio, 1949, págs. 225/241 e 271/272); JOÃO DE OLIVEIRA FILHO ("Constituição" *verbete* do cit. "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. XII, Rio, s. d., págs. 12/14, nº 6); OSCAR STEVENSON ("A Reforma da Constituição", pág. 18 *apud* AGUINALDO COSTA PEREIRA, ob. cit., pág. 22) e FERNANDO WHITAKER DA CUNHA ("Hierarquia das Normas Constitucionais" in "Revista de Direito Público", Ed. Revista dos Tribunais, vol. 21, São Paulo, 1972, pág. 152).

12. Em nossos repositórios de jurisprudência administrativa e judiciária, deparamos dois casos de rejeição da teoria, pela primeira, e dois outros de aceitação, pela segunda.

Pelos Avisos nºs 2.318, de 24 de novembro de 1947, e GM-225, de 5 de fevereiro de 1948, os Exm.ºs Srs. Ministros da Marinha e da Agricultura, respectivamente, e acolhendo ambos pareceres da Consultoria-Geral da República (HAROLDO VALLADÃO, ob. cit., págs. 241 e 272), repeliram pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Pública favoráveis à aplicação da teoria.

Opunham-se estes pareceres à aceitação de doações de imóveis ao Ministério da Marinha, pela antiga Interventoria de Santa Catarina, e à Prefeitura

Municipal de Baependi, pelo Laboratório Central de Enologia, então Instituto de Fermentação, sem autorização de lei especial para tanto.

Sustentavam os pareceres recusados, que estava em vigor, como lei ordinária, parte do art. 17, nº IV, da Constituição de 1934, *in verbis*:

“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ...alienar ou adquirir imóveis ou conceder privilégios sem lei especial que o autorize”;

porque não reproduzido pela Carta Constitucional de 1937, nem pela Constituição de 1946, nem revogado, na parte de aquisição e só no de alienação de imóveis pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que só teria dispensado a exigência, para a alienação dos próprios nacionais.

13. O Supremo Tribunal Federal, porém, em dois acórdãos unânimes, dados a lume no *Arquivo Judiciário* (vol. 89, págs. 202/203) e no *Diário de Justiça* de 30 de outubro de 1950 (Apenso ao nº 250, págs. 3.721/3.722), proclamou entre nós o acerto da aplicação da teoria em exame.

Por se tratar do pronunciamento do mais alto Colégio Judiciário do País, damos a seguir os votos e tópicos dos mesmos que mais interessam ao nosso estudo.

No primeiro acórdão, proferido pela 2ª Turma, no Recurso Extraordinário nº 9.622, de São Paulo, em 13 de julho de 1948, assim votou o Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES, como Relator:

“Conheço do recurso, porque a decisão impugnada aplicou disposição de lei estadual, cuja validade se negou em face do art. 156, c, da Constituição de 1937.

Como *lex fundamentalis*, a Constituição ab-roga os anteriores fundamentos da ordem jurídica, conservada apenas enquanto se ajustar ao novo regime constitucional.

Verifica-se este efeito inerente à lei fundamental sem a cláusula abrogatória, que não se costuma inserir nos documentos constitucionais.

A Constituição de 1937, contudo, dispôs no art. 183: “Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição.”

Esta cláusula, que, com respeito à legislação estadual e à municipal, foi desenvolvida pelo art. 56 do Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, permite o entendimento de que as próprias disposições constitucionais anteriores conservaram sua eficácia, se, de qualquer modo, não ofendessem o novo regime.

A Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1935, dizia, no § 2º do art. 86: “Os funcionários, que contarem menos de dez anos de serviço, não poderão ser destituídos de seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.”

A Constituição de 1937, no art. 156, c, deu aos funcionários públicos a garantia de que somente poderiam ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, se contassem mais de dois anos de exercício, quando a nomeação resultasse de concurso, e, em todos os casos, se contassem mais de dez anos.

Não há, evidentemente, a mínima incompatibilidade entre a garantia da lei estadual e a da Constituição de 1937, que não excluiu a possibilidade de proteger o funcionário público nomeado sem a prova de um concurso, e que contasse menos de dez anos de serviço.

Nego, assim, provimento ao recurso.”

O Ministro OROSIMBO NONATO, na qualidade de Presidente da Turma, fez o seguinte pronunciamento:

“A primeira parte do erudito voto do eminente Sr. Ministro Relator suscita questão muito interessante, a do efeito revogatório das Constituições, quanto às leis constitucionais do regime caduco. A opinião de BEUDANT é radical — o advento da Constituição elimina a subsistência das leis constitucionais anteriores. Esta opinião não deve ser aceita, *d. v.*, sem um grão de sal: as Constituições, revogam, sem dúvida, as leis passadas que sejam, essencialmente, constitucionais.

Quando, porém, as disposições sejam constitucionais apenas por se inserirem materialmente na lei maior, mas não dizem respeito aos direitos políticos dos cidadãos nem a estrutura e funcionamento dos poderes, elas, a meu ver, só se revogam por disposição expressa de lei posterior ou por se mostrarem inconciliáveis com o *novus ordo*. É exato que, recentemente, o Professor HAROLDO VALLADÃO publicou extenso e erudito trabalho doutrinário, no “Jornal do Commercio”. Mas, a meu ver, seus poderosos argumentos apenas convenceram quanto às leis constitucionais, por sua índole, por seu conteúdo mesmo e não, apenas, pelo fato de, à conta de sua relevância, se insertarem na Constituição.

No caso, concordo inteiramente com o eminente Sr. Ministro Relator, até porque, naquele regime, não era vedado aos Estados traçar maiores garantias aos seus funcionários; o que era necessário era que obedecessem a um mínimo de garantias, mas nada impedia, ainda naquele regime, que os Estados outorgassem maiores garantias aos seus próprios funcionários.

Também conheço do recurso, e nego-lhe provimento.”

Do segundo acórdão, proferido pela mesma Turma, no Recurso Extraordinário nº 12.408, de São Paulo, em 18 de outubro de 1949, sob a ementa:

“As Constituições estaduais, posto que não abolidas totalmente pela Carta de 1937, subsistiram como leis ordinárias naquilo em que se não

mostrassem incompatíveis com os dispositivos da mesma Carta. Como leis ordinárias, podem ser alteradas ou revogadas por outra lei ordinária”;

reproduzimos o que vai adiante.

Tópico do voto do Ministro EDGARD COSTA, Relator:

“Os dispositivos da Constituição do Estado, após a outorga da Carta de 1937, não continuaram em vigor como preceitos constitucionais estaduais, mas com o caráter de leis ordinárias. Se não há na Constituição Federal texto expresso que assim dispunha, é, todavia, o que se deve inferir dela (arts. 176, 181 e 183), como têm opinado os juristas (*Rev. Tribs.*, 137/26 a 59, e 152/7). É o que também decorre do Decreto-Lei nº 1.202, de 8-4-1939 (art. 1º). LEVI CARNEIRO acentua que: “A regra assente em direito público, é que as Constituições não ficam *in totum* revogadas pelas revoluções; perdem, apenas, a sua hierarquia suprema, tornam-se, pois, leis ordinárias, nas partes em que não sejam expressa ou implicitamente revogadas ou modificadas.” O regime estabelecido no País, em 1937, era incompatível com as normas constitucionais do Estado decorrente de uma ordem jurídica que sofrera profunda inovação. O regime político instituído determinava o rebaixamento das Constituições dos Estados a meras leis ordinárias, suscetíveis de modificações, ou revogação, pelos respectivos governos. Este Supremo Tribunal teve oportunidade de decidir que “a Constituição de 1937, estabelecendo, no País, nova ordem, revogou as Constituições federal e estaduais então vigentes, e fixou o mínimo de garantias, aos funcionários, podendo os estatutos locais, estaduais, ampliar essas garantias (Recurso Extraordinário nº 6.760, de São Paulo). Duas correntes de opinião formaram-se no mesmo Tribunal — uma entendendo que as Constituições estaduais continuavam a vigorar com o caráter de leis ordinárias, opinião manifestada pelo Ministro FILADELFO AZEVEDO; outra, expressa pelo Ministro ANÍBAL FREIRE, entendendo que, diante da Constituição de 1937, as demais Constituições desapareceram. Ninguém se lembrou, aqui, de sustentar que as antigas Constituições dos Estados permaneciam em vigor com esse caráter, nem isto era possível, em face do regime político criado pela Carta de 1937. Mas, estabelecido que a Constituição estadual continuava vigente como mera lei ordinária, claro é que os seus dispositivos podiam ser alterados ou revogados por outra lei. Foi o que sucedeu com o art. 87, nº 13, revogado pelo Decreto-Lei nº 10.875. Assim, a sentença apelada decidiu com apoio em jurídicos fundamentos.”

Voto do Ministro OROSIMBO NONATO (Presidente):

“O caso oferece aspectos de certa dificuldade e delicadeza, como os que se relacionam a direito adquirido do funcionário, em face do regime estatutário.

A questão, por outro lado, de saber se as leis constitucionais estaduais permanecem, em face da nova Constituição Federal, é também controvertida. Há quem negue, absolutamente, essa permanência, orientação de que, entre nós, foi defensor o eminente Ministro ANÍBAL FREIRE e, entre os autores franceses, entre outros, BEUDANT.

Não propendi a essa doutrina e, em acórdão, se não me engano, do Rio Grande do Norte, de que fora relator o Senhor Desembargador SEABRA FAGUNDES, procurei mostrar, ao contrário, que as leis continuam, uma vez que não sejam contrárias à nova Constituição. Ainda aqui permanece o princípio da continuidade das leis. As leis continuam, através da sucessão dos regimes, até que não venham novas leis que, expressa ou tacitamente, as revoguem.

Quando as Constituições são rígidas e restritas ao assunto propriamente constitucional, isto é, quando versavam a questão da estrutura e independência dos poderes e os direitos e deveres dos cidadãos, compreende-se que uma nova Constituição revogasse a anterior; mas, atualmente, em que as Constituições nem sempre tratam de matéria propriamente constitucional, mas comportam matéria, dada a sua importância, a meu ver, a teoria da revogação total da lei constitucional, não é possível. É este conteúdo que se tem de verificar em cada caso, para saber se a nova Constituição revogou, ou não, a anterior. Se o conteúdo é puramente político, parece-me que a anterior revoga-se pela nova Constituição; se, porém, é assunto constitucional apenas por acessão, pela importância que ele oferece, a solução que deu o acórdão do Rio Grande do Norte e que entendi não ser contra a letra da lei é a que, a meu ver, encerra a melhor doutrina.

Mas, o caso refere-se a dispositivo constitucional do Estado de São Paulo, que não era constitucional, por sua índole. Ele tem de constar do Estatuto dos funcionários públicos estaduais e federais; é constitucional apenas por acessão; é lei ordinária, por sua índole. Podia, portanto, outra lei ordinária destruí-la.

Assim, sem renegar os princípios que enunciei naquele caso do Rio Grande do Norte e a que o ilustre advogado fez referência, da tribuna, também concordo com o eminente Sr. Ministro Relator em conhecer do recurso, em face da letra c do inciso constitucional, mas em negar-lhe provimento."

14. Com a sucessão das nossas Constituições e Carta Constitucional, desde 1934 até aos dias correntes, várias outras hipóteses interessantes surgiram, ao que parece não levadas à barra dos tribunais, desafiando a argúcia dos juizes, que têm à sua mão a teoria da desconstitucionalização das leis.

O art. 113, nº 37, da Constituição de 1934, acrescentou à analogia e aos princípios gerais de direito, previstos pelo art. 4º da antiga Introdução ao Código Civil, para a solução dos casos omissos, também a equidade.

A Carta de 1937 silenciou sobre o assunto.

Teria vigorado o dito mandamento da Constituição de 1934, quanto à equidade, como lei ordinária, até à promulgação, em 1942, da atual Lei de Introdução ao Código Civil, que, não mais se referindo à equidade, o teria revogado?

O art. 113, nº 35, da Constituição de 1934 rezava que a lei asseguraria a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público impunha segredo ou reserva.

A Carta de 1937, diversamente das Constituições de 1946 (art. 141, § 36) e da atual (art. 153, § 35), omitiu-se nesta matéria. Aplicar-se-ia a teoria da desconstitucionalização das leis entre a abolição da Constituição de 1934 e a promulgação da de 1946?

HELIO JOAQUIM GUIMARÃES, supracitado (nº 10, *in fine*), entendia que sim.

Presentemente, fazendo a exegese de uma lei, é lícito a seu aplicador, em construção interpretativa, concluir pela ineficácia de matérias estranhas à sua ementa, invocando o art. 49 da Constituição de 1934, como lei ordinária, *in verbis*: “Os projetos de lei serão apresentados com a respectiva ementa enunciando de forma sucinta o seu objetivo e não poderão conter matéria estranha ao seu enunciado?”

BILAC PINTO (ob. cit., pág. 109) inclina-se pela afirmativa e, nesse sentido, já decidiu acórdão, que não conseguimos localizar, relatado pelo ilustre Juiz da Guanabara JOSÉ CYRIACO DA COSTA E SILVA, apesar de sua prestância.

O art. 113, nº 30, da Constituição de 1934 proibia expressamente prisão por dívidas, multas ou custas.

Em face desse mandamento constitucional não mais foi aplicado, pelos juízes, o art. 59 da Consolidação das Leis Penais, que determinava a conversão da pena de multa em prisão celular, quando o condenado não a pudesse ou quisesse pagar dentro em oito dias contados da intimação judicial, conforme se liquidasse.

Com o advento da Carta de 1937, que não reproduziu em seu texto o mencionado dispositivo, não estaria ele em vigor como lei ordinária, até que o Código Penal de 1940 restabelecesse, no seu art. 38, a possibilidade da conversão focada, em pena de detenção?

15. Passemos em revista os argumentos pró e contra excogitados até agora sobre a teoria.

O já citado parecer que proferiu o ilustre Professor HAROLDO VALLADÃO quando Consultor-Geral da República, publicado também no *Jornal do Commercio* de 8 de maio de 1948 e determinante dos Avisos dos Ministérios da Marinha e da Agricultura supra referidos, contrário à teoria da desconstitu-

cionalização das leis, abrange tudo o que em desfavor dela tem sido e possa ser argüido.

Alegando que não constitui a teoria *ius receptum*, em nosso País, taxa-a de ilógica e injurídica.

Se compreensível, na França, na época em que surgiu, para como *un système ingénieux et fort raisonnable*, na frase de ESMEIN, contornar o caos legislativo, defluente da sucessão de Constituições breves e incompletas, que se seguiram à revolução francesa, há muito que não tem receptividade nem mesmo ali.

Só ESMEIN, BARTHÉLEMY e DUEZ teriam enfatizado, na França, essa teoria.

HAURIU, LEON DUGUIT e MARCEL SIBERT explicam melhor a sobrevivência dos dispositivos das Constituições francesas abolidas, cujo caráter a teoria da desconstitucionalização das leis rebaixa a leis ordinárias, com a força do costume.

Com relação a CARL SCHMITT, assevera que só admite ele o princípio da "desconstitucionalização em virtude de ter sido abolida ou violada a Constituição, permanecendo o poder constituinte do rei ou do povo", como princípio da continuidade do Estado.

Increpa, finalmente, a teoria de atentatória ao princípio fundamental de hermenêutica, consagrado em nossa Lei de Introdução ao Código Civil (art. 2º, § 1º, parte final), no sentido de que a lei posterior revoga a anterior quando regule inteiramente a matéria de que tratava esta.

Esse último argumento é, aliás, o dos demais ilustres citados opositoristas da teoria, pois, segundo eles, constitucional é tudo o que contempla a *lex legum*.

16. A singela leitura do que expusemos acima nos n.ºs 4, 7 a 10 e 13 demonstra, *data venia*, a improcedência dos argumentos de que não constitui a teoria em estudo *ius receptum* no Brasil; só a terem esforçado, na França, ESMEIN, BARTHÉLEMY e DUEZ; e não admiti-la CARL SCHMITT em toda sua amplitude.

17. O tópico reproduzido a seguir, do *Droit Constitutionnel* (ed. 1949) do moderno constitucionalista francês GEORGES LIET-VEAUX é bastante expressivo quanto ao não insucesso da teoria no país que lhe serviu de berço:

"La doctrine admit d'ailleurs de longue date une exception à l'abrogation totale. Certaines dispositions ne figurent dans la constitution qu'au point de vue formel: articles traitant de questions administratives, financières, etc., indépendantes de l'aménagement des pouvoirs publics. Normalement ces questions sont réglées par la loi ordinaire. La révolution, renversant la constitution, opère simple détachement formel de telles dispositions. Celles-ci survivent à la constitution comme règles législatives, à la merci d'une abrogation législative ultérieure."

Se, além dos casos citados por ESMEIN, de aplicação da teoria, outros não têm sido apontados, na França, por seus constitucionalistas, decorre não do insucesso dela ali, mas do fato de as Cartas Políticas daquele país, como assinalamos de início, serem modelos de Constituição escrita, só abordando matéria substancialmente constitucional.

18. Nem nos parece, *permissa venia*, que o direito costumeiro explicaria, melhor que a teoria da desconstitucionalização das leis, a sobrevivência de certas normas após a abolição das Constituições que as contivessem, no silêncio das posteriores.

A observância de normas por força de uma lei, na hipótese, uma Constituição, não pode ser identificada com a de um costume, cuja formação só se justifica na ausência de normas legais.

Como o próprio LEON DUCUIT confessa à pág. 172 do tomo II (Paris, 1923) de seu "Traité de Droit Constitutionnel":

"On a dit . . . que je confondais la loi est le commandement du souverain et qui tira sa force de l'autorité dont elle émane et la coutume expression tacite de la volonté des populations (ESMEIN, *Ibide.*). Cette critique ne me paraît pas méritée. La loi n'est pas la coutume; mais, comme la coutume, elle est l'expression d'une règle qui se forme, sous l'action de la solidarité sociale, dans les consciences des individus membres d'une collectivité donnée."

A explicação do constitucionalista francês não convence absolutamente.

Costume, como bem o definiu FRANÇOIS GENY ("Méthode d'Interpretation et Sources en Droit Privé Positive", tomo I, 2ª ed., 1932, pág. 319) é "toute formation de règles juridiques s'opérant en dehors de la loi écrite". Daí o costume *secundum legem*, *propter legem* e *contra legem*. Inexiste costume decorrente da aplicação de uma norma legal.

19. Finalmente, o argumento haurido do princípio de hermenêutica modelador da parte final do § 1º do art. 2º de nossa Lei de Introdução ao Código Civil — o mais aturado no Brasil contra a teoria focada —, não se estadeia irresponsível.

Ainda quando se queira ampliar o vocábulo "lei", usado ali, até a abranger Constituições, o que é reverso na técnica destas, que extremam tão nitidamente os dois corpos de normas jurídicas (vejam-se, *in exemplis*, as letras *a* e *c* do inciso III do art. 119 de nossa vigente Carta Política), a teoria da desconstitucionalização das leis não infringiria o dispositivo citado.

A parte final do § 1º do art. 2º de nossa Lei de Introdução ao Código Civil, se refere à revogação da lei anterior por posterior quando esta "regule inteiramente a matéria" de que tratava aquela.

Ora, a matéria formalmente constitucional de uma Carta Política é civil, administrativa, financeira, penal ou de outra ordem jurídica que não constitucional. Só entra no texto da Constituição pelos motivos alhures esclarecidos.

E, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a simples substituição de um código por outro não acarreta, por força do dispositivo em tela, a revogação de todos os artigos do anterior. É de mister que se indague se a matéria nele tratada era pertinente à sua esfera.

Esse entendimento ficou assentado quando, por ocasião da publicação do Código de Propriedade Industrial (Decreto-Lei nº 254, de 28-2-1967), que se seguiu a anterior, baixado pelo Decreto-Lei nº 7.903, de 27-8-1945, se omitiu sobre as disposições penais contidas no último, as quais foram julgadas vigentes, porque matéria de direito penal, estranha à que só deveria cingir-se o código revogado (*Revista Trimestral de Jurisprudência do STF*, vols. 43, págs. 387 e 826; 51, págs. 424/426; e 56, pág. 789).

20. Examinemos, por derradeiro, os argumentos de ordem prática a favor da teoria da desconstitucionalização das leis, além dos já expendidos de ordem doutrinária.

Defende a teoria JULIEN LAFERRIÈRE (ob. cit.), moderno constitucionalista francês, com o raciocínio de que, se, ao invés de anormalmente figurarem no texto da Constituição anterior, estivessem os dispositivos só formalmente constitucionais no seu devido lugar, isto é, em lei ordinária, continuariam em vigor, quando não colidissem com o texto da nova Constituição. Por que então considerá-los revogados, quando outros menos importantes, a ponto de não serem salvaguardados no texto constitucional, podem continuar a vigor?

Demais, à aplicação da teoria em estudo chega-se sempre, mesmo prescindindo-se dela, em qualquer das hipóteses que ensejam sua aplicação.

Em frente a uma lacuna legal, surgida com a sucessão de uma Constituição a outra, não sendo possível preenchê-la nem por analogia, nem pelo costume, há de recorrer-se, necessariamente, aos princípios gerais de direito, na forma do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Ora, o recurso aos princípios gerais do direito leva o intérprete, em primeiro lugar, ao exame do que há no direito positivo nacional e um mandamento de lei ordinária, insito numa Constituição revogada, deve prevalecer acima de tudo, quando não contrarie a ordem jurídica estabelecida pela Constituição vigente.

21. Eis tudo o que conseguimos alinhar sobre a teoria da desconstitucionalização das leis. Deve haver muito mais.

Indiscutivelmente ela merece ser estudada e aprofundada não só no Brasil, mas nos países da América do Sul, onde as Constituições não têm tido a estabilidade da dos Estados Unidos.

Que sirva este estudo, pelo menos, de alerta ao nosso Poder Legislativo, quando, usando do poder de emendar a Constituição (arts. 46 e segs.), não deseje que algum de seus mandamentos possa ser entendido como continuando a vigor, na qualidade de lei ordinária.

A competência do Senado Federal para colaborar com o Poder Executivo na escolha de autoridades

ANA VALDEREZ A. N. DE ALENCAR

Técnico Legislativo da Subsecretaria
de Edições Técnicas

- a) as normas constitucionais
- b) a lei ordinária
- c) as disposições regimentais internas
- d) conclusão

a) as normas constitucionais

A interferência do Senado Federal no processo de nomeação dos titulares de determinados cargos da área dos Poderes Judiciário e Executivo constitui norma arraigada nos textos constitucionais brasileiros, a contar de 1891.

A partir da primeira Constituição da República, a competência senatorial nesse terreno, se tem sofrido alterações, é, em geral, para estender-se. Pois a regra é a exigência do pronunciamento da Câmara Alta em relação a um número sempre maior de cargos.

Já o Projeto do Governo Provisório oferecido à Assembléia Constituinte de 1890, como elemento de base para os estudos da Constituição de 1891, no art. 47, item 12, conferia ao Presidente da República competência para:

“Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, mediante a aprovação do Senado, podendo, na ausência do Congresso, designá-los em comissão, até que o Senado se pronuncie.” (1)

É verdade que, no seio da Comissão “dos cinco”, (*) nomeada para elaborar aquela proposição, outros processos foram aventados tendo em vista a nomeação dessas autoridades.

(*) Joaquim Saldanha Marinho — Presidente
Américo Brasiliense de Almeida Mello — Vice-Presidente
Antônio Luiz dos Santos Werneck
Francisco Rangel Pestana
José Antônio Pereira Magalhães Castro

Relata a esse respeito Agenor de Roure: (2)

"O anteprojeto do Sr. Américo Brasiliense propunha uma "Corte Suprema de Justiça", composta de juizes eleitos pelas legislaturas estaduais, dando cada Estado um juiz; o anteprojeto dos Srs. Werneck e Rangel Pestana propunha um "Supremo Tribunal de Justiça", composto de membros eleitos pelo Senado sem qualquer intervenção do Presidente da República e o anteprojeto do Sr. Magalhães Castro propunha também um "Supremo Tribunal de Justiça", mas eleitos os seus membros pelo Congresso (Câmara e Senado) e não apenas pelo Senado."

No Projeto da Comissão, resultante da fusão dos trabalhos supra-referidos — cuja redação coube a Rangel Pestana —, a matéria foi regulada pelo art. 64 que apresenta, conforme transcrição de Felisberto Freire, (1) a seguinte redação:

"O Supremo Tribunal de Justiça se comporá de 15 membros nomeados pelo Senado da União, dentre os 30 juizes federais mais antigos e juristas de provada ilustração, não podendo o número destes exceder ao terço do número total dos membros do Tribunal.

....."

Eliminava-se a intervenção do Chefe do Executivo no tocante à nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, tão-somente a ele deixava-se, de acordo com o art. 54, "Nomear embaixadores e agentes diplomáticos". (1)

Segundo ainda Agenor de Roure, (2) foi Rui Barbosa quem, na revisão do Projeto, propôs a adoção do sistema de nomeação pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado.

Tal sistema logrou impor-se, adotando-o a proposição do Governo, após a revisão, e a Carta a que essa proposição serviu de base, a despeito das emendas oferecidas à matéria (3) e apesar da resistência que lhe opuseram vários constituintes.

José Hygino, por exemplo, ferrenho opositor da norma do Projeto, combateu-a, veementemente, no desenrolar do primeiro turno da discussão da proposição, argumentando que o Presidente da República poderia compor o Tribunal "com criaturas suas e lançar sua espada de Breno na balança dos poderes públicos". (4)

Defendia o Constituinte a presença, no Supremo, de Juizes tirados dos Tribunais Superiores dos Estados, o que constituiria uma garantia para os próprios Tribunais e "ao mesmo tempo um penhor da idoneidade e experiência dos membros do mais elevado Tribunal da República". (4)

A oposição não conseguiu impor-se. Venceu o Projeto, observando-se na disposição constitucional correspondente (art. 48, item 12) simples modificação de redação e de técnica legislativa operadas pela Comissão Especial.

O texto do Projeto fixava a competência do Presidente da República para "nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e ministros diplomáticos, mediante aprovação do Senado ...". O legislador preferiu dizer, modificando a redação dessa última cláusula: "... sujeitando a nomeação à aprovação do Senado". Ao mesmo tempo, separou em dois períodos a matéria que o Projeto concentrara em um só:

Projeto do Governo	Constituição de 1891
<p>"Art. 47 — Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>.....</p> <p>12. Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomáticos, mediante aprovação do Senado, podendo, na ausência do Congresso, designá-los em comissão, até que o Senado se pronuncie."</p>	<p>"Art. 48 — Compete privativamente ao Presidente da República:</p> <p>.....</p> <p>12. Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado.</p> <p>Na ausência do Congresso, designa-los-á em comissão até que o Senado se pronuncie."</p>

Assimilava-se, consagrando a regra proposta pelo Governo, a sistemática adotada pelas Constituições americana e argentina.

Lê-se no art. II, Seção 2, da primeira: (6)

"O Presidente; proporá e, com o parecer e aprovação do Senado, nomeará embaixadores, outros ministros e cônsules, juizes da Corte Suprema e todos os outros funcionários dos Estados Unidos cujas nomeações não estejam aqui de outro modo disciplinadas e cujos cargos tenham sido criados por lei; mas o Congresso poderá, mediante lei, confiar exclusivamente ao Presidente, aos tribunais ou aos chefes de departamento o poder de nomear os funcionários subalternos que julgarem necessários.

O Presidente poderá preencher todas as vagas ocorridas durante o recesso do Senado, fazendo nomeações em comissão que expirarão no fim da sessão seguinte."

E no art. 86 da segunda: (6)

"El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

5º Nombra los Magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado.

10º Nombra y remueve a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por si solo nombra y remueve los Ministros del despacho, los Oficiales de

sus Secretarías; los Agentes Consulares, y los demás empleados de la Administración cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por esta Constitución.

.....

22º El Presidente tendra facultad para llenar las vacantes de los empleos que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso por medio de nobramientos en comisión, que expirarán al final de la próxima Legislatura."

Como esses dispositivos, a norma correspondente da Carta brasileira impôs uma limitação ao poder do Presidente da República no terreno em foco. Afastou-se, entretanto, do modelo americano que deu maior amplitude à competência do Senado, ao exigir a aprovação dessa Casa legislativa para a nomeação de todos os funcionários dos Estados Unidos, observadas as restrições constitucionais. Se bem tenha o senso prático levado o legislador da América do Norte a conceder ao Congresso a faculdade de, mediante lei, confiar apenas ao Presidente, aos tribunais judiciais e chefes de departamento o poder de nomear funcionários subalternos.

Por outro lado, enquanto as Cartas citadas estabeleceram que as nomeações feitas em comissão pelo Presidente da República, durante o receso do Congresso, expirariam no final da sessão legislativa seguinte, a nossa, mais coerente com o espírito da regra, prescreveu a expiração do comissionamento tão logo se verificasse a manifestação do Senado. Também não seguimos o legislador argentino no exigir que o candidato à Suprema Corte tivesse prestado serviços durante determinado número de anos (oito) na qualidade de advogado da Nação, mas, impusemos, igualmente, que fosse elegível senador (art. 56).

Além dos membros do Supremo Tribunal Federal e dos Ministros diplomáticos, os Ministros do Tribunal de Contas, desde 1891, foram nomeados mediante a aprovação do Senado Federal. Reza o art. 89 da primeira Carta republicana:

"É instituído um tribunal de contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença."

A norma resultou de emenda oferecida pela Comissão do Congresso (Comissão dos "vinte e um"), aprovada sem qualquer modificação, e veio imprimir caráter constitucional ao ato do Governo Provisório baixado pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890,⁽¹⁾ que criou "um Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República".

Esse decreto não foi executado por falta de regulamentação.

* * *

A Carta de 1934, a despeito das modificações que introduziu em relação ao Senado, excluindo, então, do âmbito do Poder Legislativo para transformar-se em órgão coordenador dos Poderes Federais, não subtraiu à Câmara Alta a prerrogativa de colaborar com o Poder Executivo na tarefa do preenchimento de vagas ocorridas nos quadros do alto funcionalismo público.

Ao contrário, aumentou a lista dos nomeados pelo Chefe do Executivo Federal, mediante a aprovação dos representantes dos Estados no Congresso, nela incluindo, ao lado dos *Ministros do Supremo Tribunal Federal* (arts. 74, 90, a, e 92, V), dos *Ministros do Tribunal de Contas* (arts. 90, a, 92, V, e 100) e dos *Ministros diplomáticos* (arts. 90, a, e 92, V):

- a) o Prefeito do Distrito Federal (arts. 15 e 56, item 2º);
- b) os juízes do tribunal criado nos termos do art. 7º;
- c) o Procurador-Geral da República (arts. 90, a, e 92, V).

Em relação ao item a, supra, remonte-se à Proclamação da República e ao Decreto nº 1, do Governo Provisório, que prescreveu, na forma do art. 10:

“O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro constituída, também provisoriamente, sede do poder federal.”

Em seguida, seria dissolvida a Câmara Municipal e criado o Conselho de Intendência Municipal, com poderes amplos para governar o Município (Decreto nº 50-A, de 7 de dezembro de 1891. ⁽⁸⁾ Menos de um ano depois, tinha-se a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal — Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892 —, ⁽⁹⁾ cujo art. 18 estabelecia:

“O Prefeito do Distrito Federal será nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, para servir por quatro anos. O primeiro Prefeito servirá até o dia 31 de dezembro de 1894.”

O projeto desse ato legislativo propusera a eleição do Chefe do Executivo do Distrito Federal, através dos 21 membros do Conselho Municipal, segundo redação do art. 18: ⁽¹⁰⁾

“O Prefeito do Distrito Federal será eleito em escrutínio secreto pelos membros do Conselho Municipal, no primeiro dia de sua sessão.”

A norma que introduziu o processo de nomeação pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado, resultou de emenda proposta, quando da tramitação da matéria nessa Casa, pelo Senador Quintino Bocayuva. Propositura que enfrentou acirrada luta pela autonomia do Distrito Federal na Câmara dos Deputados. ⁽¹¹⁾

Contudo, o art. 18 da Lei nº 85, supramencionada, foi derogado pelo art. 2º do Decreto Legislativo nº 543, de 23 de dezembro de 1898, ⁽¹²⁾

que previu a nomeação da autoridade em causa pelo Presidente da República e determinou que ela fosse conservada no posto enquanto bem servisse. Uma lei subsequente — a de nº 939, de 29 de dezembro de 1902 —, ⁽¹³⁾ eliminaria a cláusula “enquanto bem servir”, estabelecendo que a nomeação se faria por decreto, dentre os cidadãos de reconhecida competência. A livre escolha pelo Chefe do Executivo seria mais uma vez consagrada pelo decreto que consolidou as leis de organização municipal (Decreto nº 5.160, de 8 de março de 1904, art. 19). ⁽¹⁴⁾

A Carta de 1934, determinando a mudança da Capital da República para o Centro do País (art. 4º) — medida de que já cogitara a Carta de 1891 (art. 3º) —, estabeleceu dois regimes jurídicos para o Distrito Federal: um, endereçado à futura e outro à então Capital do Brasil.

Sobre o Distrito Federal, considerado em termos futuros, tratou o art. 15 da Carta:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e demissível *ad nutum*, cabendo as funções deliberativas a uma Câmara Municipal eletiva.
.....”

Voltava-se a adotar, portanto, no tocante à nomeação dessa autoridade, a norma de Quintino Bocayuva, integrante da Lei nº 85, de 1892.

Já o art. 4º, parágrafo único, das Disposições Transitórias, dispôs sobre a administração do ex-Distrito Federal por um Prefeito eleito através do sufrágio direto. Apenas a primeira eleição se faria pela Câmara Municipal — eleição indireta, por conseguinte — e mediante escrutínio secreto. O mesmo processo, aliás, seria prescrito para Governadores e Senadores: eleição pelas Assembléias Constituintes dos Estados (art. 3º das mesmas Disposições).

Nos termos dessa norma, a Câmara Municipal elegeu o Prefeito do Rio de Janeiro (Pedro Ernesto) e dois Senadores (Cesário de Melo e Jones Rocha). ⁽¹⁵⁾

Em obediência ao já citado art. 4º das Disposições Transitórias, a 18 de janeiro de 1936 expedia-se a Lei Orgânica ali mencionada que declarou a eletividade do Chefe do Executivo municipal e prescreveu a forma da respectiva eleição.

Em face da outorga da Carta de 1937, todos esses atos seriam superados.

Deduz-se, por conseguinte, que, de fato, o Senado não recebeu da Carta de 1934 a incumbência de opinar sobre a nomeação do Prefeito do Distrito Federal. Pois a regra do art. 15, endereçada à futura Capital, constituiu-se em figura jurídica em expectativa de configurar-se quando se efetivasse a mudança do Governo para Brasília.

Limitou-se também à letra da lei a faculdade concedida à Câmara Alta para interferir no processo de nomeação dos juízes referidos no

art. 79. Sem dúvida, esta disposição constitucional, expressamente, "criou" um tribunal anônimo, a ser denominado em lei, com atribuições definidas no parágrafo único do mesmo art. 79, e cercou o preenchimento dos cargos da instituição dos mesmos cuidados dispensados à nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Mas, a iniciativa não logrou gerar texto legal que a conduzisse à realidade.

De forma que, às nomeações tradicionalmente feitas com a participação dos representantes dos Estados, a Carta de 1934 acrescentou, na prática, apenas a do Procurador-Geral da República.

Lembremos que essa autoridade, sob o regime de 1891, era designada dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

João Barbalho ⁽¹⁶⁾ louvava esse método de escolha:

"É uma idéia sensata escolhê-lo (o Procurador-Geral da República) de entre os membros do mesmo tribunal perante o qual lhe toca officiar."

Já Themístocles Cavalcanti ⁽¹⁷⁾ alude "à situação dúbia e por vezes melindrosa desse magistrado" que se deslocava de seu magistério no Supremo para exercer a comissão e, terminado o exercício na Procuradoria, voltava à função julgadora no Supremo.

Enquanto Carlos Maximiliano ⁽¹⁸⁾ relata que:

"... mais de uma vez o ministro-procurador-geral da República se viu na contingência de opinar contra a União por lhe parecer irretorquível o direito do particular, ou nenhum o da União."

Com razão, portanto, já a partir do Anteprojeto à Carta de 1934, elaborado pela chamada Comissão do Itamarati, sugeria-se a modificação do citado sistema, propondo-se ficasse a escolha da autoridade em causa a cargo do Presidente da República mediante aprovação do Senado. Segundo a proposição, porém, o Procurador não era demissível *ad nutum* e sua demissão se fazia, também, pelo Chefe da Nação, consultada a opinião da Câmara Alta. ⁽¹⁹⁾

A Carta consagrou o processo de nomeação proposto no citado Anteprojeto, mas estabeleceu a livre demissão *ad nutum*, tão condenada pelos publicistas como prejudicial à dignidade do cargo.

Poderíamos omitir qualquer referência à Carta de 1937, desde que não foram aplicadas as disposições da lei sobre o Poder Legislativo. Citaremos, porém, as normas constitucionais que atribuíram ao hipotético Conselho Federal — órgão que substituiria o Senado na composição do Parlamento, caso viesse este a constituir-se de fato — a faculdade de dizer sobre o provimento de determinados cargos públicos.

Caberia ao Conselho opinar sobre a nomeação: do Prefeito do Distrito Federal (art. 30); dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (arts. 55 e 98); e dos Ministros do Tribunal de Contas (art. 114).

Com a Lei Constitucional nº 9, de 28 de janeiro de 1945, os arts. 30 e 114 seriam modificados, deixando-se ao Presidente da República nomear livremente as autoridades ali mencionadas.

Note-se que, até 1937, os legisladores constitucionais brasileiros entenderam que se devia submeter ao Senado a nomeação dos escolhidos para o desempenho dos mencionados altos postos e não a escolha de candidatos considerados capazes de desempenhá-los.

Em consequência, o indivíduo podia ser nomeado, tomar posse e até entrar em exercício, antes do pronunciamento da Casa legislativa. Apreciada por esta a matéria, na hipótese de rejeição do nome apresentado, a nomeação resultava incompleta em face do não-implemento da condição a que estava sujeita.

Em 1894, o Senado teve oportunidade de rejeitar um médico e um general nomeados para a Corte Suprema. Alegou, através de parecer de João Barbalho, que os Ministros desse Tribunal deveriam ser portadores não só de notável saber, conforme exigência explícita do texto constitucional, mas também de notável saber jurídico. (20)

Por outro lado, se a Casa legislativa apreciava já a nomeação do candidato ao posto, não tinha, assim, possibilidade de opção, desde que o Presidente da República não podia nomear senão uma pessoa para a mesma vaga.

* * *

O legislador de 1946 aproveitou a lição da experiência e passou a submeter à Câmara Alta a escolha, ao invés da nomeação das autoridades. Dessa forma, não se tornavam definitivas as nomeações, nem entravam em exercício os respectivos titulares, enquanto não fosse aprovado o ato do Executivo. Por isso, fazia-se impossível, durante o recesso do Congresso, proceder-se ao preenchimento dos cargos.

São as seguintes as autoridades cuja escolha o Diploma de 1946 submeteu à apreciação do Senado:

- a) os Ministros do Supremo Tribunal Federal (arts. 63, I, e 99);
- b) os Ministros do Tribunal Federal de Recursos (arts. 63, I, e 103);
- c) os Ministros do Tribunal de Contas (arts. 63, I, e 103);
- d) o Procurador-Geral da República (arts. 63, I, e 126);
- e) os membros do Conselho Nacional de Economia (arts. 63, I, e 205, § 1º);
- f) o Prefeito do Distrito Federal (art. 63);
- g) os Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente (artigo 63, I).

Algumas observações sobre as alíneas b e e, d, f e g:

Alíneas b e e — Criava a Carta de 1946 o Tribunal Federal de Recursos (art. 103) e o Conselho Nacional de Economia (art. 205). Um, para

julgar, em segunda instância as causas em que fosse interessada a União, a par da competência originária nas rescisórias dos acórdãos do próprio Tribunal e nos mandados de segurança requeridos contra os Ministros de Estado, o Tribunal ou o seu Presidente; outro, para, nos termos do art. 205, § 2º, “estudar a vida econômica do País e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”. Não se tratava de um Conselho de base corporativa como o órgão criado pelo art. 57 da Carta de 1937, com a denominação de “Conselho de Economia Nacional”.

A importância das funções atribuídas aos organismos citados levou o legislador a instituir precauções para a escolha dos Ministros do Tribunal e dos membros do Conselho, submetendo-a à prévia consideração do Senado.

Alínea d — A inclusão do Procurador-Geral da República na lista supra de autoridades provocou, na Constituinte de 1946, emenda contrária de Ataliba Nogueira, (21) que não concebia se tornasse a nomeação para o referido cargo — cargo de exclusiva confiança do Executivo e de demissão *ad nutum* — dependente da aprovação do Senado.

A emenda caiu diante da resistência, em especial, de Prado Kelly, que atribuiu a iniciativa de Ataliba Nogueira à ortodoxia do Constituinte em relação à Carta de 1891, sob cujo regime, conforme tivemos oportunidade de aludir, o Procurador da República era de livre nomeação do titular do Executivo federal, e de Gustavo Capanema, que defendeu, como sendo da “natureza das coisas”, o exercício, no Presidencialismo, em que é preceito a harmonia dos poderes, do controle de um poder sobre outro. (21)

Alínea f — Sobre o Prefeito do Distrito Federal, anotamos que o legislador de 1946, ao contrário do elaborador da lei de 1934, produziu dispositivos aplicáveis tanto ao Chefe do Executivo da presente como da antiga Capital da União, apesar de haver também determinado a transferência da sede do Governo para o Planalto Central (Disposições Transitórias, art. 4º).

De forma que a regra do art. 26, que previu a nomeação dessa autoridade pelo Presidente da República, e a disposição do art. 63, I, que sujeitou ao Senado a escolha feita pelo Presidente, tinham em vista tanto o Prefeito do Rio de Janeiro quanto o de Brasília.

A vitória da autonomia do antigo Distrito Federal, pelo menos em termos legais, seria alcançada quase dez anos depois de promulgada a Carta, ou seja, a 3 de julho de 1956, na conformidade do art. 1º da Emenda Constitucional nº 2, dessa data, assim redigido:

“O atual Distrito Federal será administrado por um Prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara de Vereadores, eleitos, estes e aquele, por sufrágio direto, simultaneamente, pelo período de quatro anos.

Parágrafo único — A primeira eleição para Prefeito realizar-se-á quando se efetuar a de Presidente da República para o próximo período governamental.”

Lembre-se, em face do parágrafo único da disposição, que tomara posse, em 1956, o Presidente eleito em 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira. A eleição subsequente realizou-se em 1960, após a transferência da Capital para Brasília.

Em consequência, a norma transcrita da Emenda Constitucional nº 2, de 3 de julho de 1956, não chegou a ser aplicada. Tanto assim foi que, em 7 de julho de 1958, o Senado se pronunciava sobre a nomeação do Dr. José Joaquim de Sá Freire Aivim, escolhido para Prefeito do antigo Distrito Federal, de acordo com as disposições da Carta então vigente (Mensagem nº 214/58 do Presidente da República). (22) E o Prefeito seguinte já o seria do novo Distrito Federal — Israel Pinheiro da Silva —, nomeado segundo os mesmos dispositivos (Mensagem nº 117/60 do Presidente da República), (23) desde que o art. 1º da citada Emenda nº 2/56 visava tão-somente ao Prefeito do Rio de Janeiro, ou seja, da anterior sede do Governo.

Em 1961, a Emenda Constitucional nº 3, de 8 de junho, expedida com vistas à administração da nova Capital, viria reafirmar a preferência pela escolha da autoridade em causa através do mesmo sistema, previsto nos arts. 26 e 63, I, da Carta de 46:

Lê-se do art. 2º dessa Emenda nº 3:

“O Distrito Federal será administrado por um Prefeito nomeado pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal, e terá Câmara eleita pelo povo, com funções que a lei federal lhe atribuir.”

O mesmo aconteceria à Emenda nº 4, de 2 de setembro daquele ano, que instituiu o sistema parlamentar de governo (art. 3º, XVI), com a diferença que o Presidente da República nomeava o Prefeito com aprovação do Senado e o exonerava por indicação do Presidente do Conselho de Ministros.

Uma alusão apenas à representação popular de Brasília, prevista na conformidade do art. 2º da Emenda Constitucional nº 3/61, retroaludida, para consignar que, sob esse aspecto, a norma permaneceu restrita à letra. Sem dúvida, nos termos do art. 3º da Emenda, o Congresso Nacional recebeu poderes para:

“... fixar a data das primeiras eleições de representantes do Distrito Federal ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e à Câmara do Distrito Federal, e exercer, até que esta se instale, a função legislativa em todos os assuntos da competência do Distrito Federal.”

Ao Congresso, entretanto, pareceu mais acertado abster-se de aplicar o preceito, permanecendo, por conseguinte, a Capital da República sob organização transitória, até a promulgação da Lei Magna de 1967,

que, eliminando a representação legal, deixou à Câmara Alta “discutir e votar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal” (arts. 17, § 1º, e 45, inciso III).

Alínea g — Em relação aos embaixadores, observe-se que o constituinte de 46 determinou a sujeição da escolha ao Senado tão-somente dos candidatos à chefia de missões diplomáticas de caráter permanente.

Os Diplomas anteriores referiam-se apenas a ministros diplomáticos e a chefes de missões diplomáticas, o que levou os constitucionalistas a darem esclarecimentos sobre o assunto.

João Barbalho, ⁽⁴²⁾ por exemplo, comentando o art. 48, nº 13, da Carta de 1891, refere-se ao nº 12 do mesmo artigo para dizer que este item, estabelecendo a cláusula de aprovação do Senado em relação às nomeações de ministros diplomáticos, quis “tornar claro que ela não abrange às dos outros funcionários da diplomacia nem os cônsules”. Registra, em seguida, as categorias de ministros diplomáticos então existentes, concluindo sobre quais os nomeados com a chancela senatorial.

Transcrevemos o comentário:

“A Lei nº 614, de 22 de agosto de 1851, e seu regulamento (Decreto nº 940, de 20 de março de 1852) estabeleciam três diferentes categorias de ministros diplomáticos: enviados extraordinários, ministros residentes e encarregados de negócios. Hoje, temos **enviados extraordinários e ministros plenipotenciários**, de uma só classe; e, para certas *legações, encarregados de negócios* (quando substituem o ministro, assumem os secretários também o título de **encarregados de negócios**). O Governo pode, além disso, sendo necessário, nomear **embaixadores** ou enviados extraordinários em missão especial. (Vide Consol. cit., (*) arts. 2, 4 e 8, e Lei nº 644, de 15 de novembro de 1899, art. 1º.)

E, pois, somente dependente de aprovação é a nomeação dos enviados extraordinários, quer em missão ordinária, quer em missão especial, e a dos encarregados dos negócios efetivos. . .”

Em última análise, também Araújo Castro ⁽²⁶⁾ deu essa interpretação à norma do art. 90 da Carta de 1934:

“No art. 90, letra a, se declara que compete ao Senado Federal aprovar as designações dos chefes das missões diplomáticas no exterior, devendo entender-se como incluídas nesta expressão não só os embaixadores e ministros diplomáticos, como os que forem nomeados simplesmente para chefiar qualquer missão especial de caráter diplomático.”

O Anteprojeto e o Projeto primitivo da Carta de 1946, respectivamente arts. 26 e 32, da mesma forma que os Diplomas de 1891 e 1934, empre-

(*) Decreto nº 3.263, de 20 de abril de 1899 — Consolidação das leis referentes ao Corpo Diplomático.

garam a expressão genérica "missões diplomáticas". Na Subcomissão Constitucional é que aquela expressão do art. 32 do Projeto primitivo seria acrescida do adjunto adnominal "de caráter permanente", acolhido pelo art. 63, I, do texto aprovado, para excluir, do âmbito da norma, outro qualquer representante diplomático. (26)

O aludido acréscimo introduzido pelo legislador de 1946, do ponto de vista prático, não restringiu o campo de incidência do artigo em causa, tomados como ponto de referência os dispositivos correspondentes das Cartas anteriores.

Ao contrário, a norma se tornaria mais abrangente, através de interpretação de que foi alvo no Senado Federal e que lhe defendeu a aplicação relativamente aos representantes brasileiros junto aos Organismos Internacionais. Representantes, até então, livremente nomeados pelo Presidente da República.

Oportuno remontar ao estudo a que a Câmara Alta se aplicou nessa oportunidade.

Em 1947, a Comissão de Constituição e Justiça, por seu Presidente, Senador Atilio Vivacqua, cometeu ao Senador Arthur Santos opinar sobre a competência senatorial expressa nos termos do art. 63, I, da Constituição então em vigor, indagando se a norma se aplicaria aos Delegados do Brasil àqueles Organismos.

O Senador Arthur Santos concluiu pela afirmativa, através de substanciosa argumentação expendida em discurso feito a 10 de setembro do mesmo ano, sob a aprovação do Plenário e, em especial, dos Senadores Atilio Vivacqua e Bernardes Filho, que se manifestaram por via de apartes.

Julgamos indispensável transcrever o teor dessa fala, omitindo, apenas, o preâmbulo: (27)

"O SR. ARTHUR SANTOS:

I

No Império, a nomeação de embaixadores e mais agentes diplomáticos e comerciais era da competência exclusiva do Poder Executivo.

A primeira Constituição republicana prescreveu, porém, que a nomeação de ministros diplomáticos fosse sujeita à aprovação do Senado, competindo ao Presidente da República, sem qualquer restrição, a nomeação dos demais membros do corpo diplomático e os agentes consulares (artigo 48, números 12 e 13).

Não é difícil compreender a *mens legis* do preceito da Carta republicana.

Dizia Barbalho:

“Trata-se do provimento de cargo de tão elevada hierarquia que cumpre fazê-lo com cautelas tais que possam evitar quaisquer abusos e facilidades na escolha.

E muito mais facilmente estes poderão ocorrer sendo ela abandonada ao Presidente, sem algum contraste, sem fiscalização. Como corretivo, associou-se o Senado a esta função de altíssima importância.”

Dando à inovação constitucional idêntica interpretação, Carlos Maximiliano acrescentou:

“Um mau diplomata, nomeado por simpatia pessoal ou amizade de família, pode envolver o Brasil em um conflito tremendo, expô-lo à humilhação e à ruína.”

O legislador constituinte limitou assim o poder do Presidente da República no provimento de alguns cargos de excepcional importância; ao contrário da Carta norte-americana que abrange quase todos os empregos federais, inclusive os próprios cônsules.

Foi, pois, o receio de tendências arbitrárias do Presidente da República, envolvendo a responsabilidade do Brasil em atos praticados por seus representantes, sem requisitos para as funções, que determinou a providência acauteladora de associar o Senado no provimento dos cargos de Juízes do Supremo Tribunal Federal e dos ministros diplomáticos.

II

Num mundo de plena eclosão dos ideais da Revolução Francesa e da Declaração da Independência norte-americana, os grandes postulados de soberania nacional, de independência e nacionalismo, como bases do Estado, eram fundamentos de sua organização política.

Os Estados nacionais, organizados sob a égide do instituto da soberania, economicamente auto-suficientes, desenvolviam-se dentro das fronteiras fechadas de seus territórios.

Os homens não tinham a consciência de sua unidade moral e o sentido de seus destinos comuns; subdividiam-se em múltiplos Estados, indiferentes à sorte uns dos outros. As guerras entre as nações interessavam somente os povos envolvidos nos conflitos, não atingindo, nos seus efeitos e conseqüências, os Estados soberanos alheios à competição.

Os ministros diplomáticos, agentes de potência a potência, eram plenipotenciários de um governo nacional junto a outro governo, igualmente soberano. O Direito Internacional Público não reconhecia senão o Estado como pessoa jurídica de direito público externo.

Mas, ainda assim, a Constituição de 1891 já atribuía ao Senado colaboração na escolha dos ministros diplomáticos, isto é, daqueles que, portadores de poderes, iam ser no estrangeiro não os delegados pessoais do Presidente da República, ou meros funcionários públicos, como os cônsules, mas os representantes do Estado brasileiro junto a governo estrangeiro.

III

A Constituição de 16 de julho de 1934 nasceu sob outros signos.

O princípio dominante nas relações políticas, entre os Estados, tornou-se o da interdependência:

“Depois da primeira guerra mundial, os representantes dos Estados nacionais, os próprios governos nacionais, perceberam que alguma coisa deveria ser feita para transpor o abismo cada vez maior que separava as nações e para impedir a repetição de guerras arrasadoras.

Dessa necessidade nasceu o convênio da Liga das Nações, elaborado principalmente por Wilson, Coronel Hanse, Lord Cecil e Leon Bourgeois. Segundo o convênio, a paz deveria ser mantida por meio de reuniões e discussões regulares dos representantes dos estados nacionais, gozando de igualdade de direitos, numa assembléia de todas as nações e num conselho formado de representantes das grandes potências, como membros permanentes e de um número limitado de potências menores, escolhidos para membros temporários pela assembléia” (Emery Reves — **Anatomia da Paz**).

Na etapa que se abriu à vida da humanidade, depois da primeira grande guerra, embora as normas jurídicas de convivência internacional não se impusessem à observância de todos os Estados, como decorrência de lei escrita internacional, criaram-lhes obrigações e deveres originários não só da unidade moral como de tratados e convenções, baseados fundamentalmente numa política de interdependência, de solidariedade coletiva, de interpretação de interesses, de estreita colaboração internacional.

A Liga das Nações, malgrado o seu aparente fracasso, teve o mérito de condicionar o conceito de soberania à realidade de uma época em que os Estados não podiam mais gravitar em órbitas distintas, alheios aos destinos uns dos outros, mas harmonizados pela identidade de princípios e interesses — éticos, políticos, econômicos e sociais — que irmanam e solidarizam os indivíduos de todas as pátrias, como cidadãos do “mundo é um só”, de que nos fala Wendel Wilkei.

Acima da humanidade, isolada no convívio de nações soberanas, surgem com as organizações internacionais, os delineamentos do governo mundial, armado de força coercitiva para impor as normas de coexistência dos povos, como condição de paz internacional.

Essas organizações internacionais resultam da vontade incoercível das massas humanas de unirem suas forças para manter a paz e a segurança internacionais, livrando-as do temor da opressão e das guerras, como garantia ao exercício daquela quarta liberdade, que nos prometia Roosevelt na predestinação de seu gênio político.

A chancelaria brasileira já definiu, em nota oficial de 17 de dezembro de 1945, a vocação dos povos civilizados neste estágio de sua evolução:

“Sem dúvida, a evolução da consciência jurídica internacional já não permite a um Estado afirmar a sua soberania contra os mais altos interesses da cooperação entre as nações e o aperfeiçoamento moral e material da humanidade. Da mesma forma que o indivíduo já não pode fazer prevalecer seus interesses pessoais contra os interesses da coletividade, torna-se cada vez mais necessária uma limitação das soberanias em vista da melhor convivência entre os povos.”

IV

O **status** reconhecido às organizações mundiais, compostas de Estados independentes, com personalidade jurídica própria, já era atribuído à Liga das Nações.

Vale invocar, pela autoridade, os conceitos de Hildebrando Accioly, no seu erudito “Tratado de Direito Internacional”, edição espanhola:

“En resumen, el derecho internacional público considera como **personas**: al Estado, a **ciertas colectividades** y al **hombre** tomado individualmente. Sin duda, es todavía el Estado el más importante, pero no se podrá negar la inclusión de los demás, al menos desde ciertos puntos de vista, en la categoría de las personas internacionales.

Entre los Estados debe ser incluida la Ciudad del Vaticano, tal como resultó de los acuerdos el Para era considerado ya, aunque en concisiones muy especiales, como persona de derecho internacional. Y con razón, porque nunca dejó de poseer una soberanía, aunque de ordem espiritual; nunca dejó de ser completamente independente de cualquiera potência temporal; nunca dejó de poseer una personalidad internacional, reconocida, de una u outra manera, por todos los pueblos civilizados.

En cuanto a las colectividades a las que debe atribuir-se la personalidad internacional, la principal la única que debe ser considerada con detenimiento, en una obra general de derecho internacional público, es la Liga de las Naciones.

Fauchille cree que debe considerar-se a esa institución como "la comunidad de Estados organizada" y que, por eso, se le debe reconocer cierta personalidad internacional, verdad que no es posible negar, por cuanto ella es ajueto de derechos y obligaciones jurídicos de naturaleza internacional. Basta decir que posee el derecho de legación, ha ejercido derechos soberanos sobre territorios tiene el derecho de declarar la guerra y hacer la paz etc."

V

Ainda não se calavam, de todo, os canhões da segunda grande guerra, e já as nações vencedoras acorriam à conferência de Dumbarton Oaks, concertando uma organização internacional geral, com o nome de "Nações Unidas", para garantia da paz e segurança internacionais.

E pouco tempo depois, a 26 de junho de 1945, em São Francisco da Califórnia, os povos das Nações Unidas assinaram um diploma, entre todos, o mais alto e o mais nobre da história da civilização humana, em cujo preâmbulo proclamaram:

"Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e, a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla.

E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos governos, por intermédio de representantes reunidos na Cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes,

que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas, e estabelecem, por meio dela, uma **organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas.**"

A organização "Nações Unidas" (ONU) é assim uma pessoa jurídica de direito público internacional.

Ainda tem trânsito no Senado uma mensagem do Sr. Presidente da República, enviando exposição de motivos do Ministério das Relações Exteriores, submetendo à sua aprovação o instrumento da convenção aprovada, com o voto do Brasil pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas, em 13 de fevereiro de 1946, quanto à personalidade jurídica da Organização das Nações Unidas, aos privilégios, imunidades e franquias de que gozam os seus bens, fundos e haveres, bem como seus funcionários e os representantes ou delegados dos Estados-Membros.

Outrotanto, acaba de ser apresentado ao Senado o Projeto nº 18/47, de autoria do Senador Ferreira de Sousa, que altera disposições da Lei de Introdução ao Código Civil, contidas no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e que dispõe, em seu art. 5º, § 4º:

"As organizações internacionais com personalidade jurídica e de que o Brasil fizer parte poderão, mediante o mesmo assentimento, adquirir os imóveis urbanos necessários à sede dos respectivos serviços."

Este projeto foi relatado pelo Senador Valdemar Pedrosa, na Comissão de Constituição e Justiça. O parecer foi favorável e teve aprovação unânime, desfrutando pois, de **status** ou complexo de situações jurídicas: direito de legação; imunidades, privilégios e prerrogativas, extensivos não só aos seus bens, mas a seus funcionários e aos representantes ou delegados dos Estados-membros — a ONU é uma comunidade de nações, com unidade moral de pensamento e ação, girando na órbita do direito internacional, com personalidade jurídica própria.

VI

Mas não é só a ONU que apresenta essas características de pessoa jurídica de direito internacional. Também a União Pan-Americana, entidade regional das Nações americanas, cuja existência é reconhecida pela própria carta das Nações Unidas, no seu capítulo VIII.

O pan-americanismo nasceu com as lutas da emancipação dos povos continentais. É um movimento em marcha, que vai se filiar, em linha reta, à carta de Jamaica, de Bolívar, datada de 1815, e à Declaração de Monroe, de 1823.

Misto de Idealismo dos povos que nasciam para a vida de nação soberana, sob o signo da liberdade e anseios de defesa comum, o congresso de Panamá, em 1826, a conferência de Lima, de 1841-1848, o congresso de Montevidéo, de 1889, foram marcos definitivos da construção pan-americana.

“Aliás até a VI Conferência Pan-Americana de Havana, a União praticamente não existia. Em 1889, foi criado o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas, encarregado da compilação e publicação de informações econômicas e comerciais dos diversos países deste continente e submetido diretamente ao Secretário de Estado norte-americano; em 1902, na Conferência do México, o Bureau foi confiado a um conselho de representantes dos Estados Americanos junto ao Governo de Washington; em 1906, na Conferência do Rio de Janeiro, o Bureau se transformou em organismo permanente de cooperação entre as repúblicas americanas; em 1910, na Conferência de Buenos Aires, o Bureau Internacional das Repúblicas Americanas teve o seu nome mudado para União Pan-Americana; em 1928, em Santiago, surgiu a idéia de se transformar a União numa espécie de Sociedade das Nações Americanas, mas somente em 1928, na Conferência de Havana, foi a União Pan-Americana transformada numa união moral, repousando sobre a igualdade política dos países deste hemisfério, mas desprovida de qualquer expressão política.

Não obstante a significação desse importante acontecimento, só mais tarde, com a criação do sistema de consulta, instituído na Conferência da Paz de Buenos Aires, em 1936, o Pan-Americanismo, encarado como sistema regional de política Internacional, perdeu o seu sentido abstrato de simples utopia e adquiriu a fisionomia de um movimento positivo conduzente à estruturação na América, de uma ordem jurídica solidária” (Ilmar Pena Marinho — “Características Essenciais do Novo Direito Internacional”, pág. 142).

As declarações de Lima de 1938, as resoluções assentadas nas reuniões de consulta do Panamá, em 1939, de Havana, em 1940, e no Rio de Janeiro, de 1942, acentuaram a formação do sistema político-jurídico entre as nações americanas.

Pela Resolução nº IX — e para ela eu chamo a atenção do Senado — assinada na Conferência do México, em 1945, à União Pan-Americana foi dada organização compatível com as finalidades de consolidação e fortalecimento do sistema americano.

Por sua alta significação, convém transcrever na íntegra o item 3 dessa Resolução IX:

“O Conselho Diretor da União Pan-Americana compor-se-á de Delegados *ad hoc* de cada uma das Repúblicas America-

nas, e por elas designados, os quais terão a categoria de Embaixadores e gozarão dos privilégios e imunidades que nesse caráter lhes correspondam; não poderão porém fazer parte da missão diplomática acreditada junto ao governo em cujo território se encontre a sede da União Pan-Americana."

Quer isso dizer que, para colaborar na missão importantíssima submetida à União Pan-Americana, cujas atribuições estão definidas nessa Resolução nº IX, o Brasil deverá acreditar, como acreditou junto ao seu Conselho Diretor, um Embaixador, o qual, de resto, não pode ser o mesmo titular credenciado perante o governo dos Estados Unidos.

No Ato de Chapultepec, outro ponto alto da evolução do pan-americanismo, definiu-se o conceito de segurança coletiva e solidariedade continental, acordando as nações americanas na redação de um tratado com a definição de **agressão**, acrescido das medidas coletivas para preservação da paz e segurança do continente.

Assim surgiu a Conferência do Rio de Janeiro, de 1947, cujo Regimento Interno foi aprovado pelo Conselho Diretor da União Pan-Americana de Washington. E, nos termos da Resolução de 13 de setembro de 1945, do mesmo Conselho Diretor, determinou-se que, na Conferência do Rio de Janeiro, fosse redigido "o tratado interamericano de assistência recíproca, destinado a dar forma permanente aos princípios incorporados no Ato de Chapultepec".

Ao inaugurar essa Conferência Interamericana para a manutenção da Paz e da Segurança no Continente, disse o Sr. Paulo Fernandes, eminente chanceler brasileiro no seu primoroso discurso, já transcrito em nossos Anais:

"a Carta de São Francisco deu à União Pan-Americana a primeira responsabilidade pela preservação da paz continental."

Sustentar, pois, que a União Pan-Americana tem âmbito puramente administrativo já seria equívoco, antes da assinatura do Tratado do Rio de Janeiro. Hoje, porém, é inadmissível a afirmação, em face das relevantes funções, nitidamente políticas, que foram atribuídas ao Conselho Diretor da União Pan-Americana nos artigos 12, 13, 15, 16, 23, 24 e 25 daquele nobilíssimo diploma. É assim que o Conselho Diretor da União Pan-Americana pode atuar provisoriamente como órgão de consulta, sob cujo mecanismo gira todo o sistema de assistência recíproca dos países americanos, na defesa e segurança do continente e atua, em tudo em que concerne ao tratado, como órgão de ligação entre os estados signatários do pacto e entre eles e as Nações Unidas.

VII

Entre as entidades internacionais avulta, por sua relevância, a Organização Internacional do Trabalho. Ainda recentemente, o Senado pronunciou-se sobre o Projeto de Resolução nº 7, de 1947, que ratificou os textos da nova Constituição da Organização Internacional do Trabalho e da Convenção sobre a Revisão dos artigos finais aprovados pela Conferência do Trabalho, em 1946.

Depois de declararem no Preâmbulo que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social e

“Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universal, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação duma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio “para igual trabalho mesmo salário”, à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;

Considerando que a não-adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios,

As altas partes contratantes, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando aos fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a Constituição da Organização Internacional do Trabalho.”

A organização permanente encarregada de promover a realização do programa exposto no Preâmbulo e na Declaração referente aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, adotado em Filadélfia a 10 de maio de 1944, compreende:

- a) uma conferência geral, constituída pelos Representantes dos Estados-Membros;
- b) um Conselho de Administração; e
- c) uma Repartição Internacional do Trabalho.

Esse órgão tem atribuição para concluir com as Nações Unidas quaisquer acordos financeiros e orçamentários que pareçam convenientes, sendo de sua competência assuntos de grande relevo, que envolvem obrigações e responsabilidades para os Estados-Membros.

A Organização Internacional do Trabalho goza, nos territórios dos Estados signatários do Pacto, de privilégios e imunidades, assim também os Delegados, Membros do Conselho de Administração, bem como o Diretor-Geral e funcionários. É uma organização de jurisdição política internacional.

VIII

Estabelecidas as premissas, impõe-se a conclusão.

Disponha a Constituição de 1934, no seu art. 90, letra a, competir ao Senado Federal aprovar, mediante voto secreto, as designações dos chefes de missão diplomática no exterior.

Enquanto a primeira Carta republicana exigia a aprovação do Senado somente para as nomeações dos Ministros Diplomáticos, isto é, dos representantes de governo a governo, até porque naqueles idos não existiam as organizações internacionais permanentes, a Constituição de 1934 estendia a exigência para todos os chefes de missão diplomática no exterior.

Nos seus comentários ao diploma constitucional, então vigente, concluía o Sr. Pontes de Miranda:

“Os Embaixadores e Ministros diplomáticos são nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal. Outrossim, os chefes de missão que não sejam propriamente Embaixadores e Ministros diplomáticos. Se se trata de delegação, missão ou comissão **com poderes**, têm de ser submetidas à aprovação todas as nomeações de Delegados, membros da missão ou Comissão que levem poderes.”

Nesta síntese, deu o Sr. Pontes de Miranda, a verdadeira exegese do preceito. É assim que o Senado teria de aprovar a designação dos chefes de missão no estrangeiro que fossem portadores de **poderes**, isto é, com representação política do Estado brasileiro. Mesmo etimologicamente (Morais e Silva, Cândido Figueiredo, Vieira) diplomático outra coisa não quer dizer que relativo a diploma ou portador de diplomas. Em outras palavras, agentes que levam diplomas ou poderes de seus representados.

A Constituição de 1946 inovou, em parte substancial, o preceito anterior, e restringiu-o, por outro lado.

A teor do texto vigente, o Senado não é chamado a aprovar ou desaprovar as designações dos chefes de missão, mas sim opi-

nar, previamente, sobre a escolha desses titulares. Mas já não falará sobre as designações de todos os chefes de missão diplomática no exterior, somente sobre os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

De resto, o que vale assinalar é a colaboração do Senado na escolha dos representantes do Estado brasileiro, com função política, permanentemente acreditados junto a governos ou à organizações internacionais de que o Brasil faça parte.

A *contrario sensu*, chegar-se-ia ao absurdo de admitir a necessidade da aprovação do Senado para a designação do agente diplomático brasileiro junto ao Paquistão ou ao Iraque e dispensar essa exigência para o nosso representante no Conselho de Segurança das Nações Unidas ou na União Pan-Americana. Entretanto, naqueles países, pouca ou nenhuma será a consequência advinda dos atos praticados pelo nosso Delegado; nestas organizações, ao revés, elas dispensam comentários.

O mandamento constitucional é genérico e impõe a colaboração do Senado, sempre que se tratar de prover chefia de missão diplomática permanente.

A razão é óbvia. Resulta daquela cautela — a que já se referia Barbalho, nos seus comentários ao artigo 48, nº 12, da Constituição de 1891, para evitar abusos e facilidades na escolha, por cujos males responderia o Brasil. E se "um mau diplomata, nomeado por simpatia pessoal ou amizade de família, pode envolver o Brasil em um conflito, expondo-o à humilhação e à ruína", como advertia Carlos Maximiliano ao dar o verdadeiro sentido do inciso constitucional, essas cautelas são muito mais de ser exigidas dos titulares credenciados nos Conselhos Diretores das Organizações Internacionais ou das Comunidades de Estados Organizados que junto a governos de secundária ou nenhuma expressão política ou econômica.

A aprovação do Senado é dispensada somente para as nomeações, diplomáticas ou não, de delegados brasileiros a assembleias internacionais. É que dessas assembleias resultam tratados e convenções, sobre os que o Parlamento Nacional resolverá, em definitivo, dentro de sua competência exclusiva, *ex vi* do disposto no artigo 66 da Constituição Federal.

IX

Pelo exposto, quer pelo elemento histórico, quer examinada a espécie pelo critério político dos interesses nacionais, quer dentro de exata exegese da lei constitucional vigente, o Senado Federal terá de opinar sobre a escolha dos chefes de missão diplomática, de caráter permanente, junto a governos estrangeiros ou a organizações internacionais de que o Brasil faça parte."

O resultado da argumentação persuasiva do Parlamentar se revelaria em seguida.

Em janeiro de 1949, nortado por "vozes autorizadas" do Senado, "que interpretaram diferentemente" o art. 63, I, da Constituição de 1946, o Presidente da República suscitaria a opinião da Casa sobre o caso concreto da escolha de um representante brasileiro junto à Organização dos Estados Americanos.

Tal o objeto da Mensagem nº PR-85/49 (2ª) do Poder Executivo:

"Senhores membros do Senado Federal.

Desejoso de nomear novo representante do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos, venho consultar-vos sobre a escolha do Senhor Embaixador Hildebrando Pompeu Pinto Accioly, para exercer tal cargo.

Não estou convencido de que o preceito do nº 1 do art. 63 da Constituição Federal se aplique a este caso.

Efetivamente, o mencionado preceito refere-se a "chefes de missões diplomáticas de caráter permanente. Ora, missões diplomáticas, como é sabido, são o conjunto de funcionários que um Estado envia a outro Estado para o fim de o representarem junto ao soberano ou chefe desse outro Estado, ou, conforme a definição de Clovis Bevilacqua, "as pessoas acreditadas pelo Governo de um Estado perante o Governo de outro para representar seus direitos e interesses".

No caso vertente, trata-se apenas de delegação junto a um órgão internacional, dotado, é certo, de importantes atribuições políticas e administrativas, mas que não se reveste em nenhum grau dos característicos de um órgão diplomático. As delegações junto a organismos internacionais nunca foram entendidas entre nós como missões diplomáticas, e a escolha de nossos delegados a tais organismos nunca foi submetida à aprovação do Senado Federal. Estava ainda em vigor a Constituição de 1891, quando começou a funcionar a Liga das Nações, junto à qual tivemos uma delegação permanente, criada em 1924. O chefe dessa delegação teve o título de embaixador, mas nem assim sua nomeação foi sujeita à consideração do Senado. Naquela mesma época e depois, acreditou delegados, escolhidos também livremente pelo Presidente da República. Note-se, a este propósito, que a Constituição de 1891, assim entendida pacificamente pelos poderes públicos, fazia depender da aprovação do Senado a nomeação dos ministros diplomáticos, sem especificar a natureza da missão para a qual fossem nomeados esses ministros. Em contraste, a atual Constituição restringe a intervenção do Senado ao caso da nomeação dos "chefes de missão diplomática de caráter permanente". E já na sua vigência foram nomeados representantes nossos na União Pan-Americana, ora transformada em Organização dos Estados Ameri-

canos, bem como nas Nações Unidas e em outros organismos internacionais, sem que tais nomeações tenham recebido a sanção do Senado.

Entretanto, como já aí surgiram vozes autorizadas que interpretam diferentemente o citado preceito constitucional e reclamam para o Senado a faculdade de opinar sobre tais nomeações, julguei do meu dever ensanchar um pronunciamento desse ramo do Poder Legislativo, pronunciamento esse ao qual desde já me inclino, para firmeza da ação exterior do Governo e boa inteligência entre o Senado e o Poder Executivo.

Na hipótese de preliminarmente o Senado resolver que o assunto é de sua competência, dignar-se-á emitir seu parecer sobre a escolha acima indicada.

Rio de Janeiro, em 20 de janeiro de 1949. — EURICO G. DUTRA.”

O estudo da consulta do Executivo, na Comissão de Relações Exteriores, coube, também, ao Senador Arthur Santos, que utilizou no seu parecer os argumentos expostos no discurso retrotranscrito, concluindo, em consonância com os mesmos argumentos, pela competência da Casa para conhecer da matéria.

A Comissão aprovou o parecer e, o Senado, a escolha proposta pelo Presidente da República.

A partir de então, suceder-se-iam as mensagens do Poder Executivo com finalidade idêntica ou semelhante, ou seja, propondo a aprovação da escolha de representantes do Brasil junto à OEA ou a outros organismos internacionais. (2º)

Em 1961, a lei ordinária se encarregaria de regular o assunto.

Aludimos à Lei nº 3.917, de 14 de julho (3º) daquele ano, destinada a reorganizar o Ministério das Relações Exteriores.

Lê-se dos arts. 21 e 22 do ato legislativo em causa:

“Art. 21 — As Missões Diplomáticas compreendem Embaixadas, Delegações permanentes junto a Organismos Internacionais e Legações.

Parágrafo único — As Missões Diplomáticas serão criadas por decreto do Executivo, que lhe fixará a categoria e a sede.

Art. 22 — Mediante prévia aprovação do Senado Federal, os chefes das Missões Diplomáticas serão nomeados pelo Presidente da República, com título de Embaixador ou de Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, segundo se trate, respectivamente, de Embaixada ou de Legação.”

Note-se que o art. 21, retro, coloca as Delegações Permanentes junto a Organismos Internacionais sob a epígrafe “Missões Diplomáticas”; e que o art. 22 manda seja submetida ao Senado a escolha do

chefe de tais Missões. Contudo, a redação desse último dispositivo não é clara a respeito dos titulares daquelas Delegações Permanentes.

O que diz expressamente a norma é que os chefes de Embaixada ou Legação, denominados Embaixador ou Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, segundo se trate de Embaixada ou de Legação, respectivamente, são nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação da Câmara Alta. Não nos parece estejam aí incluídos aqueles Delegados.

É verdade que tais representantes são nomeados com a categoria de Embaixadores. É o que acontece, por exemplo, ao representante ao Conselho da Organização dos Estados Americanos, de acordo com o art. 48 da Carta da Organização, firmada em Bogotá a 30 de abril de 1948, ⁽⁸¹⁾ e com o art. 78 da mesma Carta, depois de reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, de 1967. ⁽⁸²⁾

Mas, dava-se, igualmente, o título de Embaixador ao chefe da Delegação brasileira à Liga das Nações criada em 1924, e, nem por isso, a nomeação do titular da Delegação foi submetida à consideração do Senado.

Resta atentar para o espírito da Lei nº 3.917/61, que é o de submeter à apreciação senatorial a escolha dos representantes em questão. Não só porque, à época da expedição do ato legislativo, a prática, segundo vimos, já consagrava a medida baseada em entendimento da própria Câmara Alta, como porque o legislador, ao introduzir modificações naquele diploma legal, dispôs de forma a deixar evidente esse intento.

A Lei nº 3.917/61 foi modificada nos termos da Lei nº 4.415, de 24 de setembro de 1964, ⁽⁸³⁾ que, ao dispor sobre os Ministros para Assuntos Econômicos de Primeira e Segunda Classes, do Quadro de Pessoal — Parte Permanente — do Ministério das Relações Exteriores, deu-lhes a denominação de Ministros de Assuntos Comerciais e formulou, na conformidade do art. 7º, as seguintes exigências para o preenchimento das vagas respectivas:

“Art. 7º — O preenchimento das vagas de Ministro de Assuntos Comerciais do Quadro de Pessoal — Parte Permanente — do Ministério das Relações Exteriores, ficará condicionado à prévia aprovação, pelo Senado Federal, dos nomes propostos pelo Poder Executivo.”

A esses Ministros o ato legislativo em causa atribuiu competência para dirigir os Serviços de Expansão e Propaganda Comercial no exterior (SEPRO). Em que pese o alcance dessa atribuição, não teriam menores responsabilidades os representantes do País junto aos Organismos Internacionais. De forma que, com maior razão, o legislador cercaria de cuidados a escolha dos últimos para o alto posto.

Por isso mesmo, o Presidente da República continuou a remeter ao Senado e, o Senado a apreciar mensagens, tendo em vista a nomeação

dos Chefes de Missões Diplomáticas junto à Associação Latino-Americana de Livre Comércio, às Comunidades Européias, à Organização dos Estados Americanos etc.

Em 1972, o Decreto nº 71.534, (84) de 12 de dezembro — nova lei destinada a fixar a estrutura, o funcionamento e a competência do Ministério das Relações Exteriores —, estabeleceu, na conformidade das seguintes normas:

“Art. 18 — As Missões Diplomáticas permanentes, criadas por decreto do Executivo, que lhes fixa a natureza e a sede, compreendem Embaixadas, Legações e Delegações junto a Organismos Internacionais.

Art. 19 — As Embaixadas e Legações destinam-se a assegurar a manutenção das relações do Brasil com os Estados onde estão acreditadas, cabendo-lhes, entre outras, as funções de representação, negociação, informação e proteção dos interesses brasileiros.

Art. 20 — Às Delegações Permanentes incumbe assegurar a representação dos interesses do Brasil em Organismos Internacionais junto aos quais estão acreditadas.

Art. 21 — Mediante prévia aprovação do Senado Federal, os Chefes de Missões Diplomáticas Permanentes serão nomeados pelo Presidente da República, com o título de Embaixador ou Ministro, segundo se trate, respectivamente, de Embaixada ou Delegação Permanente junto a Organismo Internacional, ou Legação.”

Vê-se que o art. 21, supra, corrige o preceito correspondente da Lei nº 3.917/61, art. 22 — já referido e transcrito —, deixando expressa a exigência de que os Embaixadores junto aos Organismos Internacionais sejam nomeados mediante prévia aprovação do Senado Federal.

* * *

A Lei Magna de 1967, como o Diploma de 1946, exigiu a aprovação da Câmara Alta para a escolha dos Chefes de Missões Diplomáticas de caráter permanente (art. 45, I); e a Emenda nº 1/69 dispôs nos mesmos termos (art. 42, II).

Sublinhamos, em face da Constituição de 1967, que, antes da expedição dessa lei, a atribuição do Senado, ora sob análise, vinha delimitada no próprio texto constitucional, pela enumeração taxativa dos cargos providos mediante colaboração entre o Executivo e o Legislativo.

Já a aludida Carta, a par de exigir essa colaboração em casos explícitos, deixou também à lei ordinária formular a mesma exigência em relação a outros cargos, concedendo ao legislador a imposição da medida, de acordo com a importância das funções a serem desempenhadas.

A inovação teórica — já consagrada na prática, segundo veremos — foi proposta a partir do projeto do Governo de que se originou a lei, na conformidade do art. 44, I: ⁽⁸⁵⁾

“Compete, ainda, privativamente ao Senado:

I — aprovar, previamente, a escolha de magistrados, quando exigida pela Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e de outros servidores conforme previsão legal;

.....”

Através da Emenda nº 781/42, o Deputado Ulysses Guimarães ⁽⁸⁶⁾ tentou substituir a expressão final “previsão legal”, por “disposição em lei complementar”. Alegou o Deputado que se cometendo ao Senado a aprovação de nomeações por via da lei ordinária, corria-se “o risco de baratear-se o requisito, passando a prescrevê-lo para casos sem maior importância”.

A emenda foi rejeitada. Permaneceu o texto do projeto, supratranscrito, que passou a constituir o art. 45, I, modificado, apenas, por se ter inserido, no início, após a palavra “previamente”, a expressão “por voto secreto”, acréscimo proveniente de emenda oferecida pelo Deputado Oscar Corrêa, ⁽⁸⁷⁾ e, em razão da emenda de redação incidente sobre o final do inciso: ao invés de “e de outros servidores conforme previsão legal”, preferiu-se “e quando determinado em lei, a de outros servidores”.

Posta em confronto com a disposição correspondente da Carta de 1946, esta, da lei de 1967, alargava a competência do Senado para dizer sobre a escolha, não só de funcionários determinados em lei, como das seguintes outras autoridades, além daquelas nomeadas, sob o regime precedente, com a chancela da Casa:

- a) os Governadores dos Territórios (arts. 17, § 2º, e 45, I);
- b) os Ministros do Superior Tribunal Militar (arts. 45, I, e 121);
- c) os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho (arts. 45, I, e 133, § 1º, a);
- d) os membros dos órgãos colegiados competentes para executar planos que envolvessem desapropriação com vistas à reforma agrária, criados nos termos do art. 157, § 5º.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que modificou, essencialmente, a Carta de 1967, incluiu nessa lista os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal (art. 42, III).

Por outro lado, excluiu a mesma emenda da apreciação da Câmara Alta a escolha dos Governadores dos Territórios (art. 17, § 2º) e do Procurador da República (art. 95), agora livremente nomeados pelo titular do Executivo federal. E eliminou do título pertinente à ordem econômica

e social, a referência aos órgãos colegiados aludidos na alínea d, supra, cuja nomeação caberia ao Presidente da República, depois de escolhidos os nomes com a aprovação senatorial.

Também não constaram do art. 42, III, da Carta emendada, as expressões responsáveis pela sujeição ao Senado da escolha de candidatos a cargos não enumerados pelo legislador constitucional. Restaurou-se o sistema consagrado, não pela prática, conforme em seguida se verá, mas, segundo a letra dos Diplomas básicos, a contar de 1891.

Além disso, a Constituição de 1967, emendada nos termos da Emenda nº 1/69, está prestes a sofrer nova modificação com referência às nomeações feitas pelo Presidente da República, com o concurso do corpo de Senadores, se bem não se trate da reformulação da matéria em termos genéricos, mas, incidente, apenas, sobre a escolha dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Os membros do TFR, na conformidade dos arts. 118 e 121 da Carta em vigor, são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo escolhidos os treze ministros, oito entre magistrados e cinco entre advogados e membros do Ministério Público, sob a condição de que sejam maiores de trinta e cinco anos e possuam notável saber jurídico e reputação ilibada.

Acaba, entretanto, de dar entrada no Congresso um Projeto de Emenda à Constituição (PEC nº 29/76), procedente da Presidência da República, destinado a promover a desde muito esperada Reforma do Poder Judiciário. E, no rol das disposições constitucionais a serem reformuladas, figura o art. 121, acima aludido, integrante da Seção III — “Dos Tribunais Federais de Recursos” — do Capítulo VIII — “Do Poder Judiciário”.

Sugere o Projeto a seguinte redação para o caput e § 1º dessa norma:

“SEÇÃO IV — Do Tribunal Federal de Recursos

Art. 121 — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre juízes federais, indicados em lista tríplice, pelo próprio Tribunal; quatro dentre membros do Ministério Público Federal; quatro dentre advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do art. 118; e quatro dentre magistrados ou membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º — A nomeação só se fará depois de aprovada a escolha pelo Senado, salvo quanto à dos juízes federais indicados pelo Tribunal.

.....”

Aprovada a sugestão, o Senado será competente para manifestar-se sobre a escolha de doze, apenas, dos vinte e sete membros do Tribunal, considerada a exceção aberta pelo § 1º do art. 121 proposto.

Justificando o novo sistema abraçado pela propositura, explica o Ministro da Justiça na competente Exposição de Motivos:

“ESCOLHA DE MINISTROS DO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

48. Norma que merace ser reformulada é a do processo de escolha dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

49. Pelo estímulo que daí adviria, a Justiça Federal deve ser transformada em carreira, prevendo-se, inclusive, o preenchimento das vagas do Tribunal Federal de Recursos, reservadas a magistrados, exclusivamente por juizes federais, nomeados pelo Presidente da República, dentre nomes constantes de lista triplíce elaborada pelo próprio Tribunal. O Projeto acolhe, pois, essa solução, deixando as demais vagas à livre escolha do Executivo, com prévia aprovação do Senado.”

É possível, em todo caso, que persista a atribuição da Câmara Alta para manifestar-se sobre a escolha de todos os membros do Tribunal, considerando-se que, entre as 304 emendas apresentadas à proposição, algumas contêm exigência nesse sentido. É o caso das emendas de nºs:

1, do Senador Franco Moritoto:

“

SEÇÃO III — Do Tribunal Federal de Recursos

Art. 121 — O Tribunal Federal de Recursos, com sede na Capital da União, compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo dezessete dentre juizes indicados em lista triplíce, pelo próprio Tribunal Federal de Recursos; cinco, dentre membros do Ministério Público, e cinco, dentre advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do artigo 118.

§ 1º — A nomeação somente se fará depois de aprovada a escolha pelo Senado, salvo quanto à dos juizes indicados pelo Tribunal.

.....”

6, 7 e 150, do Deputado Adalberto Camargo:

Emenda nº 6

“

IV) Dê-se ao art. 121 da Constituição Federal, mantidos os respectivos parágrafos, a seguinte redação:

“Art. 121 — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre juizes federais; quatro dentre membros do Ministério Público Federal; e oito dentre magistrados, advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do artigo 118, membros do Ministério Público

dos Estados ou do Distrito Federal e membros do Serviço Jurídico da União.

§ 1º — A nomeação só se fará depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.”

.....”

Emenda nº 7

.....”

III) Dê-se ao art. 121 e seu § 1º da Constituição Federal, mantido o § 2º, a seguinte redação:

“**Art. 121** — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, sendo quinze dentre magistrados federais ou estaduais, quatro dentre membros do Ministério Público Federal; e oito dentre advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do artigo 118, membros do Ministério Público dos Estados ou do Distrito Federal e membros do Serviço Jurídico da União.

§ 1º — A nomeação só se fará depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

.....”

Emenda nº 150

.....”

Dê-se ao art. 121 do projeto a seguinte redação:

“**Art. 121** — O Tribunal Federal de Recursos compõe-se de vinte e sete Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, sendo quinze entre magistrados, seis entre membros do Ministério Público e seis entre advogados que satisfaçam os requisitos do parágrafo único do artigo 118.

Parágrafo único — O Tribunal Federal de Recursos funcionará em plenário, câmaras ou turmas.”

.....”

Igualmente válida a possibilidade de o Senado voltar a apreciar o nome do candidato ao cargo de Procurador-Geral da República, na hipótese de aprovação de alterações propostas com essa finalidade e de que é exemplo a Emenda nº 13, também da autoria do Deputado Adalberto Camargo, apresentada na forma seguinte:

“a) Dê-se ao art. 42, item III, da vigente Constituição, a seguinte redação:

“III — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal,

bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente;”

b) Dê-se ao *caput* do art. 95, a seguinte redação:

“Art. 95 — O Ministério Público Federal tem como chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.”

Justificando a iniciativa, diz o Parlamentar que a emenda tem em vista exigir para a nomeação do Procurador-Geral da República a prévia aprovação do Senado, tal como estabelece a Constituição para a escolha dos membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União, do Governador e do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Embaixadores. E conclui:

“Escusado apresentar mais ampla justificativa para um procedimento tão importante que se coaduna com a sistemática adotada no texto constitucionar vigente, cuja lacuna a presente emenda vem corrigir.

Não podemos deixar de acrescentar que o Projeto de Emenda Constitucional nº 29/76 não propõe modificações aos arts. 42, III, e 95, de que se ocupa a Emenda nº 13, transcrita. De qualquer forma, no que se refere ao Procurador-Geral da República, Chefe do Ministério Público Federal, a proposta não é impertinente.

b) a lei ordinária

Vistas as Constituições do Brasil, nos preceitos que fixam as atribuições do Senado na área em exame, passamos a observar que a lei ordinária, ainda sob o regime de 1934, encarregou-se de alargar o âmbito de incidência dessas atribuições.

Por isso que o Diploma de 1967 não fez mais que referendar um procedimento consagrado desde muitos anos.

Já em 1936, a Lei nº 174, de 6 de janeiro, (38) expedida tendo em vista a organização do Conselho Nacional de Educação, dispôs a respeito.

Prescreveu o art. 3º do ato legislativo:

“O Conselho Nacional de Educação será constituído de 16 membros, sendo 12 representantes do ensino, em seus diferentes graus e ramos, e quatro como representantes da cultura livre e popular, todos nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal,

É verdade que, logo no ano seguinte, no afã de legislar, ou por legislar de afogadilho, o legislador elaborou nova lei para dar "nova organização ao Ministério de Educação e Saúde Pública". Trata-se da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, (39) em que se lê, na conformidade do art. 67, parágrafo único:

"A composição, o funcionamento e a competência do Conselho Nacional de Educação constam da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, ficando revogadas as expressões "com aprovação do Senado Federal" do seu art. 3º;

Os fatos, contudo, revelam que essa "discreta" revogação, inserta entre uma centena de outras normas do prolixo Decreto nº 378/37, se não podia ser ignorada, foi, em todo caso, esquecida.

É que, a despeito dela, o Poder Executivo continuou a enviar, e, o Senado, a receber e apreciar mensagens submetendo-lhe à chancela nomes de candidatos ao preenchimento de vagas ocorridas no supra-aludido Conselho de Educação.

E as mensagens estribavam-se, justamente, no art. 3º da primeira lei supramencionada (revogado pelo art. 67 da última).

Citemos, por exemplo e em especial, a Mensagem nº 11, de 1947, (40) expedida, portanto, sob a Carta de 1946.

Em especial, porque esta indicação do Presidente da República provocou um pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça do Senado sobre a competência da Casa para opinar quanto à nomeação dos membros do Conselho Nacional de Educação.

A mensagem propunha o nome do Sr. João Carlos Machado para integrar esse órgão, nos termos da disposição revogada.

Distribuída à Comissão de Educação e Cultura, a matéria teve como relator o Senador Aloysio de Carvalho Filho, (41) cujo parecer, aprovado e subscrito pelos membros da Comissão, sublinha:

"Em outra nomeação, anteriormente trazida à consideração desta Comissão de Educação e Cultura, decidiu a Comissão em favor da presente formalidade, constante da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, mas omitida pela Constituição Federal de 18 de setembro de 1946." (O grifo é nosso.)

Lido o parecer em sessão secreta, o Plenário decidiu, a requerimento do Senador Fernando de Mello Viana, que se ouvisse sobre o assunto a Comissão de Constituição e Justiça. (42)

Nessa Comissão, ter-se-ia o parecer do Senador Lúcio Corrêa, como Relator, que concluiu em favor da apreciação, pela Casa, daquela escolha do Presidente da República.

Arrimou-se o parecer na seguinte argumentação que reconhece, a princípio, a inconstitucionalidade da sujeição da matéria ao Senado, mas,

em seguida, admite o pronunciamento senatorial, quando se escuda na praxe e nas expressões revogadas da Lei nº 174, de 1936: (42)

“

Sobre essa competência, que a Comissão de Educação e Cultura atribui ao Senado Federal para aprovar a indicação de membro do Conselho Nacional de Educação, a ser nomeado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, é que o ilustre Senador Fernando de Mello Viana vem de requerer a audiência da Comissão de Constituição e Justiça.

A nomeação de membro do Conselho Nacional de Educação, cargo público federal, como atribuição privativa do Exmo. Sr. Presidente da República, independe, a nosso ver, da aprovação do Senado Federal, à vista do que dispõe o art. 87, inciso V, da Constituição Federal, assim redigido:

“Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

V — prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais.”

A Constituição ressa va, como de competência também privativa do Senado Federal, no art. 63, inciso I:

— aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Se é verdade, porém, que na disposição do inciso I do art. 63 não figura a aprovação da escolha de membro do Conselho Nacional de Educação, recomendada pelo art. 3º da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, aquela competência privativa atribuída ao Senado, tão-só porque enumera determinados casos, não implica em se lhe negar o direito de alargar a sua enumeração, além daquela configurada no texto constitucional.

Estamos em que o Senado Federal poderá pronunciar-se, se assim o entender, sobre o pedido de aprovação da escolha do nome do Dr. João Carlos Machado, feito pelo Exmo. Sr. Presidente da República para membro do Conselho de Educação, não só porque a Lei nº 174, promulgada na vigência da Constituição de 1934, assim o recomenda, como porque esta Casa do Congresso já adotou igual medida em caso anterior chegado ao seu conhecimento.”

Posto em discussão e votado o parecer, foi este aprovado pela maioria da Comissão.

Apresentou voto em separado, o Senador Arthur Santos. O Parlamentar sustentou, em tese solidamente construída, ponto de vista contrário para demonstrar, em face do art. 87, V, da Constituição de 1946 — pertinente à competência do Presidente da República para prover cargos públicos —, que os cargos enumerados pelo art. 63, I, da mesma Lei, constituem a única limitação dessa competência privativa.

Transcrevemos o voto: (43)

“— VOTO EM SEPARADO —

O art. 87, nº V, da Constituição estabelece a competência privativa do Presidente da República para prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas pela mesma Constituição, os cargos públicos federais.

Em relação, porém, ao provimento de alguns cargos de excepcional importância, a Constituição limitou o poder do Presidente.

Assim, é de competência privativa do Senado Federal aprovar, mediante voto secreto, a escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 63, nº I).

Tirante essas exceções, que constituem as ressalvas estatuídas na lei constitucional, não sofre limitações a competência privativa do Presidente da República no provimento dos cargos públicos federais.

Conseqüentemente, afóra os casos referidos no citado art. 63, nº I, é inconstitucional toda e qualquer lei que restringir a livre faculdade do Presidente da República no preenchimento, por nomeação, dos cargos públicos.

A Constituição americana, ao revés, subordinou ao consentimento do Senado, além das nomeações dos embaixadores, dos ministros e dos Juizes da Suprema Corte, as dos demais funcionários, sob cuja nomeação não haja sido regulado, de outra maneira, na mesma Constituição.

O nosso estatuto fundamental, desde 1891, afastou-se do modelo americano, criando critério diverso.

Não há, pois, como investir-se o Senado da competência de aprovar a escolha dos membros do Conselho Nacional da Educação, valendo-se do dispositivo de uma lei, com data anterior a atual Constituição, que lhe impunha essa obrigação.

É na fonte inesgotável da sabedoria de Rui Barbosa, na sua inigualável autoridade de artífice e intérprete da Carta de 1891, que se encontram argumentos decisivos para provar, à última evidência, que a referida lei não tem mais aplicação, nem pode

ser invocada depois da vigência da Constituição de 18 de setembro de 1946.

Nos seus comentários da Constituição Federal Brasileira, 1º volume, página 9, o imortal constitucionalista sustenta com Marshall: "ou havemos de admitir que a Constituição anula qualquer medida legislativa que a contrarie ou anuir em que a legislação possa alterar, por medida administrativa, a Constituição." Não é só.

No que tange à inconstitucionalidade de qualquer lei que limite a competência do Presidente da República, no provimento dos cargos públicos, fora das ressalvas constitucionais, a sua condenação é fulminante.

Diz ele, em síntese inpecável:

No art. 34 fixou a nossa Constituição a competência legislativa. Tirante as matérias abrangidas neste artigo, toda ação das câmaras que não disser respeito a seu regime interior (art. 18), à licença para processar deputados e senadores (art. 20) ou para os autorizarem aceitarem certas nomeações do Governo (art. 23) e as funções judiciárias ou administrativas do Senado (art. 33, 48 nº 12, 56, 57, § 2º) está fora da Constituição.

E a reforma desta só se pode fazer pelos meios constituintes que ela prescreve no art. 90. Logo, toda lei adotada fora do círculo do art. 34 contravém a Constituição. ("A Constituição e os atos inconstitucionais").

Vale assinalar que a função administrativa do Senado, constante do art. 48, nº 12, da Constituição de 1891 — a que alude Rui —, é a mesma do art. 63, nº 1, da nossa atual Carta Magna.

Pelo exposto:

O Senado não tem competência para aprovar a escolha de membros do Conselho Nacional de Educação, cujas nomeações são da competência privativa do Presidente da República — **Arthur Santos.**"

Na conformidade da Ata da Comissão de Constituição e Justiça, de 28 de abril de 1947, (44) os Senadores Etelvino Lins e Carlos Prestes acompanharam o voto do Senador Arthur Santos, enquanto votaram com o Relator os Senadores Atilio Vivácqua, Waldemar Pedrosa e Ivo d'Aquino.

Vitoriosa a tese da constitucionalidade da matéria, o Plenário, em 6 de maio de 1947, aprovou a escolha do Dr. João Carlos Machado para integrar o Conselho Nacional de Educação.

Note-se que, no decorrer da discussão do objeto da Mensagem nº 11/47, não veio à baila a revogação do art. 3º da Lei nº 174, de 1936,

excludente da participação da Câmara Alta na sistemática dessas nomeações.

De forma que a Presidência da República continuou a encaminhar mensagens ao Senado, tendo em vista a aprovação da escolha dos membros do Conselho Nacional de Educação e sempre estribada no dispositivo revogado.

Provam-no as Mensagens nºs 128, de 7 de abril, e 177, de 12 de maio de 1949. (46)

O primeiro desses documentos revela que, agora, escudava-se também o Executivo no parecer retro da Comissão de Constituição e Justiça, para submeter à Casa a escolha dos componentes do colegiado.

Leia-se a Exposição de Motivos do então Ministro da Educação e Cultura ao Chefe do Executivo sugerindo a medida:

“E. M. nº 213:

7 de abril de 1949.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Existindo, presentemente, diversas vagas na composição legal do Conselho Nacional de Educação e tornando-se de premente necessidade o preenchimento das mesmas, de forma a possibilitar o funcionamento normal daquele colendo órgão e atendendo o que a esse respeito me expôs o seu Presidente, realçando mesmo a falta de **quorum** para o exame e solução de assuntos de natureza urgente, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência os nomes das personalidades, abaixo indicadas, que reúnem, a meu ver, todos os requisitos de ordem moral e intelectual exigidos para a investidura que se faz mister promover.

Refiro-me aos Senhores: Professor Antônio Ferreira de Almeida Júnior, Catedrático da Universidade de São Paulo, antigo Diretor do Departamento de Educação e Secretário de Educação do mesmo Estado; a esse caberia a vaga decorrente do afastamento, em virtude de exoneração, do Professor Reinaldo Porchat; Professor Néelson Romero, Catedrático do Colégio Pedro II, e Professor na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Instituto Santa Úrsula, no Distrito Federal, para a vaga decorrente do falecimento do Dr. Jônatas Serrano; Padre Helder Pessoa Câmara, antigo Técnico de Educação deste Ministério, Catedrático da Universidade Católica do Rio de Janeiro, para a vaga decorrente do falecimento do Padre Leonel Franca.

Tratando-se de designações que requerem, para sua efetivação, de acordo com o art. 3º da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, o pronunciamento do Senado Federal, cuja competência para tal fim ficou estabelecida na deliberação da sua Comissão de

Constituição e Justiça, constante do **Diário do Congresso Nacional** de 1º de maio de 1947 (págs. 1.396-1.397), apresento o incluso projeto de Mensagem, a ser dirigida por Vossa Excelência àquela Casa do Parlamento Nacional, caso Vossa Excelência haja por bem anuir às presentes indicações.

Renovo a Vossa Excelência, neste ensejo, os protestos do meu profundo respeito. — **Clemente Mariani.**”

Segue-se a Mensagem:

“MENSAGEM Nº 128, DE 1949

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Tenho a honra de transmitir a Vossa Excelência, para apreciação do Senado Federal, nos termos do art. 3º da Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, a inclusa Exposição de Motivos que me apresentou o Ministro de Estado da Educação e Saúde, sugerindo a conveniência e necessidade de serem preenchidas as vagas atualmente existentes na composição legal do Conselho Nacional de Educação e indicando os nomes das personalidades que se lhe afiguram à altura da investidura.

Apresento a Vossa Excelência, neste ensejo, os protestos do meu alto apreço e distinta consideração.

Em 7 de abril de 1949. — **Eurico G. Dutra.**”

As indicações constantes de ambas as Mensagens nºs 128 e 177, de 1949, foram aprovadas, a primeira, a 9 e a segunda, a 24 de maio do mesmo ano.

Só em 1950, seria levantado o problema da revogação parcial do art. 3º da Lei nº 174/36.

Fê-lo a Presidência da República (Mensagem nº 287/50, de 16 de novembro) ⁽⁴⁶⁾ que, após solicitar o pronunciamento do Senado sobre a indicação do Professor José Martins Rodrigues para exercer, em caráter efetivo, as funções de membro do Conselho Nacional de Educação, reportou-se ao supratranscrito parecer da Comissão de Constituição e Justiça e àquele art. 3º. Desta feita, entretanto, para registrar que fora informada quanto à revogação imposta à norma, nos termos do art. 67 da Lei nº 378, de 1937.

Conseqüência: a 5 de dezembro de 1950, o Senado julgava-se incompetente para se pronunciar sobre a matéria.

Essa decisão chegou a ser utilizada pela Imprensa com o fito de atrair a atenção das autoridades sobre o dito Conselho. Tal o caso do **Jornal do Comércio**, do Rio de Janeiro, de 9 de dezembro de 1950, que enfocou o assunto a partir das seguintes observações:

“O ato do Senado Federal, negando-se a tomar conhecimento da nomeação para membro do Conselho Nacional de Educação,

por não ser mais de sua competência, colocou em foco esse instituto, digno do maior respeito e com tão importante função. Realmente, numa lei geral em que se tratou de modificações do Ministério da Educação, foi expressamente revogada a exigência. O dispositivo vivia ignorado, pois mesmo depois de sua vigência, houve pronunciamento do Senado, em virtude de mensagem do Executivo.

.....”

A descoberta da revogação, em parte, do art. 3º da Lei nº 174/36 excluiu, portanto, da apreciação da Câmara Alta a escolha dos aludidos Conselheiros. Mas persistiu o entendimento favorável à constitucionalidade da ampliação, por via da lei ordinária, da competência senatorial para interferir no processo de nomeação de outros altos funcionários, além daqueles enumerados na Lei Maior.

Em decorrência, inúmeros atos legislativos foram expedidos. E, por força de tais atos, o Senado recebeu a atribuição de opinar sobre a escolha das seguintes autoridades, dentre outras:

- a) o Governador provisório do antigo Estado da Guanabara — enquanto não tomasse posse o Governador eleito (Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960); ⁽⁴⁷⁾
- b) os titulares dos órgãos integrantes do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, art. 35); ⁽⁴⁸⁾
- c) os membros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o respectivo Presidente (Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, art. 9º); ⁽⁴⁹⁾
- d) o Chefe do SNI, civil ou militar (Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, art. 5º); ⁽⁵⁰⁾
- e) os membros do Conselho de Administração e da Diretoria do Banco Nacional da Habitação (Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, art. 27); ⁽⁵¹⁾
- f) o Diretor-Geral do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) (Lei nº 4.483, de 29 de setembro de 1964, art. 1º, parágrafo único); ⁽⁵²⁾
- g) os integrantes da Diretoria do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e o Presidente do Instituto (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 38, §§ 1º e 2º); ⁽⁵³⁾
- h) os membros do Conselho Deliberativo da Casa da Moeda, o Diretor Executivo, inclusive (Lei nº 4.510, de 1º de dezembro de 1964, art. 7º); ⁽⁵⁴⁾

- i) os seis Conselheiros integrantes — com o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco do Brasil e o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — do Conselho Monetário Nacional (órgão que substituiu o Conselho da Superintendência da Casa da Moeda); o Presidente do Banco do Brasil e seu substituto, na hipótese de substituição por período superior a trinta dias; os Diretores ou Administradores das instituições financeiras federais, os respectivos presidentes e substitutos (Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, arts. 6º, 14, 21, §§ 1º e 2º e 22, § 2º); ⁽⁶⁵⁾
- j) os Juizes Federais e seus substitutos (Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, art. 74, § 1º); etc. ⁽⁶⁶⁾

Em relação aos Juizes Federais e seus substitutos, de que trata a última lei supra-enumerada, considere-se que, examinando as mensagens pertinentes, o Senado teve oportunidade de fazer valer sua competência no sentido de pronunciar-se contra algumas das nomeações propostas.

Chame-se também a atenção para o fato de que todas as leis acima registradas foram expedidas enquanto vigia a Carta de 1946.

Promulgada a Carta de 1967, outros atos legislativos seriam aprovados com a finalidade de exigir a manifestação senatorial no processo de escolha de outras autoridades. Com a diferença que tais atos contavam, então, com a cobertura do mandamento constitucional (art. 45, I), ao contrário daqueles elaborados sob o regime dos Diplomas antecedentes de 1934 e 1946.

A Emenda nº 1/69 eliminou, simplesmente, a cláusula permissiva da sujeição ao Senado da escolha de servidores, por força de lei ordinária (art. 42, II), retomando, neste particular, o sistema anterior a 1967.

Em conseqüência, passou-se a considerar inconstitucional e injurídico o projeto de lei que tivesse por objetivo cometer à Câmara Alta a faculdade expressa na forma do art. 45, I, parte final, da Carta vigente, antes de emendada pelo Ato de 1969.

É o que revela o estudo do Projeto nº 76, de 4 de julho de 1968, ⁽⁶⁷⁾ apresentado pelo Senador Josaphat Marinho e que tinha em vista reestabelecer a competência do Senado Federal para aprovar a escolha dos membros do Conselho Federal de Educação referido na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Fundamentava-se a proposta no art. 45, I, da Constituição de 1967.

Relator da matéria, na Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Eurico Rezende, tendo em vista que a disposição citada da Carta então em vigor, “conferiu ao legislador a faculdade de estabelecer, mediante lei ordinária, novos casos de escolha de servidores com prévia aprovação

do Senado Federal”, concluiu pela juridicidade e constitucionalidade da proposição e opinou no sentido de que fosse aprovada. (58)

A Comissão de Educação e Cultura, competente para dizer sobre o assunto, fê-lo já a 14 de novembro de 1969. Depois, portanto, da promulgação da Emenda nº 1/69 (17 de outubro).

Em conseqüência, o parecer do Relator, Senador Duarte Filho, uma vez analisada e acolhida a propositura quanto ao mérito, foi no sentido de que a Comissão de Constituição e Justiça desse novo pronunciamento a respeito:

Considerou o Relator: (59)

“... a iniciativa do ilustre parlamentar baiano verificou-se antes da vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou, fundamentalmente, o art. 45, citado, da Constituição.

Realmente, antes daquela Emenda, a Constituição de 1967 assim dispunha:

“Art. 45 — Compete, ainda, privativamente ao Senado:

I — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República; dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente e, quando determinado em lei, a de outros servidores.”

Entretanto, após a emenda, a Constituição passou a regular a matéria do seguinte modo:

“Art. 42 — Compete privativamente ao Senado:

III — aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente.”

4. Como se verifica, foi excluída, no novo texto constitucional, a expressão “e quando determinado em lei, a de outros servidores”, o que revela a intenção do Constituinte de restringir, no caso, a competência desta Casa.

O novo dispositivo é, assim, taxativo, determinando, em limites claros, a competência do Senado na aprovação de nomes para

determinadas funções, não mais admitindo — parece — a extensão, por lei ordinária, dessa competência.

Além disso, o artigo 57, item V, não deixa margem a dúvidas quanto à faculdade exclusiva do Presidente da República, no tocante à iniciativa de leis que “disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, reforma e transferência de militares para a inatividade.”

5. Isso considerado, opinamos no sentido de ser o presente projeto reenviado à dita Comissão de Constituição, para re-exame.”

Na Comissão de Constituição e Justiça, o mesmo Relator, Senador Eurico Rezende, concluiu, em face do disposto no art. 42, III, da Emenda Constitucional nº 1/69, que o Projeto deixava de ser constitucional e jurídico. ⁽⁶⁰⁾

Submetida ao Plenário (discussão em primeiro turno, para apreciação preliminar de constitucionalidade e juridicidade), a proposta foi rejeitada.

Encaminhara a votação o Senador Josaphat Marinho, autor do Projeto, que, após ressaltar a constitucionalidade de sua iniciativa no momento em que fora tomada, opinou sobre a questão diante da Emenda nº 1/69: ⁽⁶¹⁾

“.....

Em verdade, diante das modificações operadas no regime político e jurídico do País, o Senado teve a sua competência limitada quanto a aprovação de indicados para funções públicas. Já agora, evidentemente, não se pode estabelecer em lei, diante das restrições da Constituição, que quaisquer cargos possam ser submetidos, para provimento, à aprovação do Senado da República.”

Enquanto tramitava o Projeto supracitado, ou seja, em seguida à publicação dos pareceres das Comissões de Educação e Cultura e Constituição e Justiça retro-referidos (DCN — Seção II — 28-4-1970), receberia ainda o Senado a Mensagem da Presidência da República — PR-78/70 ⁽⁶²⁾ — lida no Expediente de 5 de maio de 1970, submetendo à consideração da Casa a recondução do Senhor Roberto Ribeiro de Carvalho ao cargo de membro do Conselho Deliberativo da Casa da Moeda, como representante do Ministério da Fazenda.

Tratava-se, conforme tivemos oportunidade de considerar, de nomeação submetida à Câmara Alta por força de lei ordinária.

O assunto foi examinado pela Comissão de Economia, onde o Senador Ney Braga, na qualidade de Relator, pediu o encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição e Justiça. ⁽⁶³⁾ Este Órgão não chegou a emitir pronunciamento a respeito, desde que nova Mensagem do Executivo (PR-96/70), ⁽⁶⁴⁾ lida no Expediente de 18 de maio do mesmo ano, viria solicitar a retirada da mensagem anterior.

A despeito da impossibilidade de acesso ao parecer aludido da Comissão de Economia (parecer não publicado, porque emitido em torno de matéria sigilosa), onde se deve ter a justificativa do encaminhamento do processo à Comissão de Constituição e Justiça; e, apesar de a segunda Mensagem do Executivo não esclarecer sobre os motivos da retrada do primeiro documento, deduz-se que a segunda iniciativa da Presidência da República fundamentou-se na eliminação pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, da aludida cláusula consagrada pela Carta de 1967, que cometia ao Senado opinar sobre a escolha de servidores, por força de determinação contida em lei ordinária. Tanto assim é que, atualmente, a Casa exerce, nesse campo, tão somente as atribuições expressas nos competentes dispositivos da referida Emenda.

c) as disposições regimentais internas

As normas regimentais do Senado Federal destinadas a regular o desempenho das atribuições da Casa, no processo de nomeações de que participa com o Poder Executivo, não muito precisas a princípio, definiram-se aos poucos, através dos sucessivos Regimentos Internos da Corporação.

O primeiro dos Regimentos expedidos depois de proclamada a República, aprovado a 18 de junho de 1891, tratou a matéria na forma dos arts. 99 e 100, em seguida transcritos:

“Art. 99 — Quando ao Senado for presente algum ato do Poder Executivo, relativo a nomeações de ministros diplomáticos, de membros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas e outros quaisquer, depois de lido na Mesa, será enviado à comissão respectiva, seguindo-se em tudo mais o que está estabelecido para a discussão e votação dos pareceres.

Art. 100 — Da deliberação que houver tomado o Senado a respeito dos atos de que trata o artigo anterior, se dará conhecimento imediatamente ao Presidente da República.”

Leia-se em relação à discussão e votação dos pareceres referidos no art. 99, as regras dos arts. 144 e 174:

“Art. 144 — Os pareceres das comissões que não versarem sobre projetos de lei ou de resolução do Senado ou da Câmara dos Deputados, ou sobre emendas desta aos projetos do Senado, passarão por uma só discussão.

.....
Art. 174 — A votação será pública ou secreta nos termos seguintes:

1º — Sobre os projetos de lei ou de resolução, pareceres, indicações, requerimentos e emendas, a votação será pública.

2º — Nas eleições de pessoas será secreta e por escrutínio.”

Diante dessas normas, tem-se que os pareceres emitidos em torno das nomeações em tela eram discutidos em turno único (art. 144) e submetidos a votação pública (art. 147, 1º).

Sobre se a matéria deveria ser tratada em sessão secreta, a Resolução não é explícita.

Em tese, previu o art. 67 que as sessões seriam públicas, quando não fosse resolvido o contrário. Acrescentando o art. 75 que as sessões secretas se celebrariam mediante convocação do Presidente do Senado ou quando requeridas por algum Senador.

Em seguida à aprovação do Regimento provisório, a 22 de junho do mesmo ano de 1891, uma "Indicação" assinada por Rui Barbosa, A. Cavalcanti e Campos Salles viria sugerir o acréscimo às disposições vigentes de um título dedicado à regulamentação da matéria em exame. (66)

Essa proposta — aprovarla com emendas, a maioria procedente da Mesa (67) — seria assimilada pelo Regimento de 3 de julho, ainda de 1891 (arts. 159 a 166).

Confrontamos a aludida indicação com as disposições desse último Regimento:

REGIMENTO DE 3 DE JULHO DE 1891	INDICAÇÃO
<p style="text-align: center;">TÍTULO IX</p> <p>Da discussão dos atos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Senado.</p>	
	<p style="text-align: center;">Ao Regimento Interno do Senado acrescente-se este título:</p>
<p>Art. 159 — As comunicações endereçadas ao Senado pelo Presidente da República sobre nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas e Ministros Diplomáticos serão, com os papéis que as acompanharem, enviadas logo pela Mesa, respectivamente às Comissões de Justiça, Finanças e Diplomacia.</p>	<p>Art. 1.º — As comunicações endereçadas ao Senado pelo Presidente da República sobre nomeações de membros do Supremo Tribunal Federal e ministros diplomáticos serão, com os papéis que as acompanharem, enviadas logo pela Mesa, respectivamente, às Comissões de Justiça e Diplomacia.</p>
<p>Art. 160 — Inteirada do assunto, a Comissão respectiva formulará o seu parecer, com a urgência possível, depois de proceder, quando necessário seja, às inquirições e diligências, que no caso couberem, concluindo pela aprovação ou reprovação das nomeações, ou, quando convenha, pela solicitação de novos esclarecimentos ao Poder Executivo.</p>	<p>Art. 2.º — Inteirada do assunto, a Comissão respectiva formulará o seu parecer, com a urgência possível, depois de proceder, quando necessário seja, às inquirições e diligências, que no caso couberem, concluindo pela aprovação, ou reprovação, das nomeações, ou quando convenha, pela solicitação de novos esclarecimentos ao Poder Executivo.</p>

REGIMENTO DE 3 DE JULHO DE 1891	INDICAÇÃO
<p>Art. 161 — Nesta última hipótese, o parecer será dado para a ordem do dia imediato, votando-se sem debate sobre a conveniência da requisição indicada; e, se a Câmara não deferir esta, devolver-se-á o assunto à Comissão para expender o seu juízo acerca das nomeações submetidas ao Senado.</p> <p>Se a Câmara deferir, pedidas ao Presidente da República as informações convenientes, será a resposta enviada à Comissão para dar, enfim, o seu parecer acerca da nomeação dependente da aquiescência do Senado.</p>	<p>Art. 3.º — Nesta última hipótese, o parecer será dado para a ordem do dia imediato, votando-se sem debate sobre a conveniência da requisição indicada; e, se a Câmara deferir esta, devolver-se-á o assunto à Comissão, para expender o seu juízo acerca das nomeações submetidas ao Senado.</p> <p>Se a Câmara deferir, pedidas ao Presidente da República as informações convenientes, será a resposta enviada à Comissão para dar enfim o seu parecer acerca da nomeação dependente da aquiescência do Senado.</p>
<p>Art. 162 — Apresentado o parecer, será dado para a ordem dos trabalhos do dia imediato, salvo adiamento justificado por algum Senador e aprovado pela Casa, preferindo este a outro qualquer assunto a cujo respeito se não vencer urgência especial.</p>	<p>Art. 4.º — Apresentado o parecer e impresso na folha do dia seguinte, será dado para a ordem dos trabalhos do imediato, salvo adiamento justificado por algum Senador e aprovado pela Casa, preferindo este outro qualquer assunto, a cujo respeito se não vencer urgência especial.</p>
<p>Art. 163 — Esse parecer terá uma só discussão em sessão secreta.</p>	<p>Art. 5.º — Esses pareceres terão uma só discussão em sessão pública; deliberando-se porém secretamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) se assim opinar a comissão respectiva; b) se o solicitar o Poder Executivo; c) se o determinar a Casa, a requerimento de qualquer de seus membros. <p>Art. 6.º — Nas duas primeiras hipóteses e na última se em tempo se requerer ao Senado, o parecer não se publicará previamente, mas será lido à Casa em sessão secreta reservando-se para outra do mesmo caráter a deliberação.</p> <p>Art. 7.º — Se a deliberação houver de ser pública, os interessados, a seu requerimento, poderão dizer do seu direito por escrito, concedendo-se-lhe para isso o prazo de dois a quatro dias, a contar da publicação do parecer, que, com a defesa apresentada, se devolverá à comissão competente, para consultar definitivamente sobre o assunto. E, dado o parecer definitivo, se procederá com ele na forma do art. 4.º</p> <p>Art. 8.º — Na discussão cada Senador poderá falar duas vezes, debaten-</p>

REGIMENTO DE 3 DE JULHO DE 1891	INDICAÇÃO
	<p>do-se o parecer englobadamente, mas votando-se sobre cada nomeação por sua vez, em escrutínio secreto.</p> <p>Art. 9.º — Se na sessão secreta, os debates convencerem a Casa de não haver inconveniente na publicidade, poderá resolver-se em sessão pública a que houver principiado secretamente, ou mandar-se publicar a ata dos trabalhos, com as declarações do voto, fundamentados ou não que cada Senador oferecer.</p>
<p>Art. 164 — Quando se articularem acusações contra o nomeado, fica à discricção da Comissão respectiva ouvi-lo antes de formular parecer.</p>	<p>Art. 10 — Quando se articularem acusações contra o individuo nomeado, fica à discricção da Comissão respectiva notificá-lo e ouvi-lo antes de formular parecer.</p>
<p>Art. 165 — O assunto tratado em sessão secreta e as comunicações confidenciais do Poder Executivo serão conservadas, em sigilo, enquanto o Senado não resolver o contrário.</p>	<p>Art. 11 — Os senadores e empregados da Casa presentes aos trabalhos secretos são obrigados a guardar sigilo sobre o assunto, pena de demissão para os últimos e de expulsão para os primeiros, votada por três quartos dos membros do Senado.</p> <p>Do mesmo sigilo serão objeto as comunicações confidenciais do Poder Executivo ao Senado sobre tais assuntos, enquanto o Senado não as declarar publicáveis.</p>
<p>Art. 166 — Da deliberação que adotar o Senado, aprovando ou não as nomeações, a Mesa enviará imediatamente comunicação ao Presidente da República.</p>	<p>Art. 12 — Da deliberação que adotar o Senado, aprovando ou não as nomeações ou comissões, a Mesa enviará imediatamente comunicação ao Presidente da República.</p>

Observe-se que os arts. 5º, 6º, 7º e 9º da Indicação foram substituídos pelo art. 163 do Regimento, regra concisa, determinativa da discussão, em sessão secreta, do parecer de que se ocupa. Já o art. 8º, que previu a votação, em escrutínio secreto, sobre cada nomeação, não teve acolhida entre as disposições regimentais. O mesmo se pode dizer com relação à pena disciplinar estabelecida no art. 11 da Indicação, “medida” — ensina Afonso Pena, (66) em suas notas às normas internas do Senado, de 1903 — “praticada nos Estados Unidos e na República Argentina, cujas Constituições a permitem expressamente...”

Quanto aos demais artigos supratranscritos, de nºs 159 a 166, figuraram sob os mesmos números e com a mesma redação na “Consolidação do Regimento Interno do Senado, de acordo com as Emendas apro-

vadas", segundo se lê dos Anais da Casa, sessão de 23 de agosto de 1892, págs. 53 e seguintes.

Dessa forma, nos termos dessa Consolidação, o parecer da Comissão competente, sobre as comunicações endereçadas ao Senado pelo Presidente da República tendo em vista a nomeação de autoridades, era discutido em turno único e em sessão secreta (art. 163). O art. 165, contudo, facultou conservarem-se em sigilo ou tornarem-se públicos os assuntos tratados na sessão secreta e as comunicações sigilosas recebidas do Poder Executivo.

Apesar dessa opção oferecida pela norma regimental, a prática era, já àquele tempo, a da conservação do sigilo. Pois se vinham à tona os assuntos tratados em tais sessões, surgiam protestos da Tribuna da Casa.

Quintino Bocayuva, ⁽⁶⁹⁾ por exemplo, na sessão de 23 de maio de 1893, rebelava-se contra "a publicidade mais ou menos incompleta e pouco fiel" que tiveram os acontecimentos da sessão do dia anterior ⁽⁷²⁾, quando se tratara da nomeação do Prefeito do Distrito Federal.

Transcrevemos o discurso — com os respectivos apartes — não só porque comprova o caráter sigiloso das aludidas sessões, como porque se trata de uma fala de Quintino Bocayuva: ⁽⁶⁹⁾

"O SR. QUINTINO BOCAYUVA — Sr. Presidente, creio não violar o regimento da casa em nenhuma das suas disposições, solicitando de V. Ex.^a que se digne de consultar o Senado se consente na publicação dos pareceres e dos votos concernentes à questão da aprovação da nomeação do Prefeito do Distrito Federal, a fim de que tenham a maior publicidade, isto é, a fim de que tenham as deliberações do Senado concernentes a esse assunto publicidade autêntica, real e verdadeira. . .

O Sr. Saldanha Marinho — Apoiado.

O SR. QUINTINO BOCAYUVA — ... e não a publicidade mais ou menos incompleta e pouco fiel que tiveram os acontecimentos da sessão que ontem se efetuou.

Presumo não haver nisto nenhum inconveniente; tanto mais quanto, se houvesse, já ele estaria produzido. . .

O Sr. Saldanha Marinho — Pela publicidade.

O SR. QUINTINO BOCAYUVA — ... porque as notícias hoje publicadas pelas folhas desta capital exaram o histórico da sessão secreta, quase com a minuciosidade de uma verdadeira ata dos nossos trabalhos.

Não me compete investigar o modo pelo qual uma parte da imprensa desta capital pode conseguir o conhecimento mais ou menos exato do que se passou na sessão de ontem suposta secreta.

O Sr. Gomensoro — Não é a primeira vez que se dá isto.

O Sr. Gil Goulart — Nestas condições é a primeira.

O SR. QUINTINO BOCAYUVA — Não é a primeira vez que se dá isto e penso mesmo que até certo ponto não nos pode causar estranheza a diligência que empreguem as folhas para obterem as mais completas e minuciosas notícias a respeito de assuntos políticos ou de outros que de qualquer forma possam interessar ao público.

Direi apenas que a revelação do que se passa nas sessões secretas é uma prática condenável.

O Sr. Américo Lobo — Apoiado.

O SR. QUINTINO BOCAYUVA — Viciosa, e que, se até agora nenhum prejuízo, nenhum inconveniente pode dali resultar, contudo casos pode haver futuros em que da divulgação de uma deliberação secreta do Congresso, ou do Senado possa resultar grave prejuízo nacional.

V. Ex^a e o Senado sabem que nos Estados Unidos da América, o Senado funciona em sessão secreta sempre que funciona como conselho executivo. Entre nós foi adotado o mesmo estilo e ele deve ser observado com a mesma severidade.

Esta forma de deliberar é como a de um gabinete, pertence à intimidade do governo, onde é necessária a mais plena e a mais absoluta liberdade de ação e de pensamento para os representantes federais, o que importa também na ausência de todo e qualquer constrangimento, de todo e qualquer espírito de coação que porventura possa influir no ânimo dos deliberantes.

Sei bem que esta hipótese não pode prevalecer com relação a nenhum dos meus ilustres colegas; mas não é impossível que a atmosfera de paixões políticas, incidentalmente ou mesmo circunstâncias de ordem pessoal, de qualquer natureza, possam eventualmente influir para constranger pelo menos a liberdade de opinião e do voto.

O Sr. Américo Lobo — Pode enfraquecer uma decisão.

O SR. QUINTINO BOCAYUVA — Esta questão, que entre nós não tem merecido a preocupação dos poderes públicos é, contudo, uma questão prevista, estudada, formulada, regimentada pelas leis parlamentares, pelos estilos e pelas praxes dos principais parlamentos do mundo.

Basta consultar a história do Congresso americano e a do Parlamento inglês, para se ver que essas corporações reúnem em si, além do seu caráter judicial, sempre inerente à soberania das funções que exercem e em muitos casos de aplicação necessária, quer para com os próprios membros do Congresso, quer para com as pessoas estranhas ao Congresso, desde que estas

infrinjam ou violem os privilégios e os direitos das corporações deliberantes.

Nos Estados Unidos o rigor vai até ao ponto de que o próprio senador que é inculpado de haver violado sigilo de uma sessão secreta é expulso por uma condenação solene de seus pares. Este caso já se deu com um senador americano representante do Estado de Massachussets.

Com relação às pessoas estranhas, à ação do parlamento é mais eficiente, porque, como V. Ex^a sabe, tanto pelo regime inglês como pelo regime americano, tanto pelos estilos da Câmara dos Comuns como pelos estilos do Congresso Americano, a autoridade judiciária do Congresso vai até atingir diretamente todo e qualquer indivíduo incriminado de alguma violação dos direitos e privilégios parlamentares, quer considerada essa violação relativamente a um indivíduo, quer considerada relativamente a corporação coletiva.

Há até um processo com as suas formalidades, e, quando isso acontece, o Parlamento, ou o Congresso, tem até o direito de mandar prender diretamente, por ordem e autoridade sua, o indivíduo que se tenha constituído réu para com a Câmara da violação de seus privilégios.

Não venho propor absolutamente nenhuma modificação dos nossos estilos, porque seria necessário um estudo mais pausado, mais refletido, uma comparação meditada entre os estilos adotados pelos nossos regimentos e as praxes adotadas pela lei parlamentar comum que aliás acham-se compendiados em mais de um livro, em mais de um manual interessante; mas desejo apenas invocar a atenção dos meus honrados colegas para os inconvenientes que podem resultar no futuro desta prática abusiva, desta febre noticiadora, desta indiscrição, que parece ser o fundo do caráter nacional, mas cujo efeito é do pior alcance a meu modo de ver. E por essa falta de respeito e de consideração pelas mais altas corporações do Estado, que, pouco a pouco, desce de cima para baixo e alastra, como um contágio funesto, a relaxação moral, o desprezo por tudo quanto pode merecer e deve merecer alguma consideração, algum acatamento.

O meio de obviar até certo ponto os inconvenientes resultantes destas meias revelações, destas incompletas indiscrições, daquilo que se passa nas sessões secretas, como de ontem, por exemplo, é o Senado permitir que a divulgação se faça com caráter oficial e com toda autenticidade requerida pela natureza daquelas deliberações, desde que isso não resulte inconveniente maior.

Desse modo, até certo ponto, se atenua o mau efeito que pode ter produzido a publicação naturalmente incompleta dos acontecimentos e a transcrição mais ou menos infiel das opiniões e até dos votos dos Srs. Senadores.

Ora, no caso ocorrente, a minuciosidade com que a sessão secreta foi transmitida ao público, chegou ao ponto de divulgar-se até os votos isolados atribuídos a alguns dos meus honrados colegas. Venho pedir, portanto, a V. Ex^a que se digne de consultar ao Senado se por sua autoridade ordena a publicação oficial da sessão de ontem, dispensando como é natural o grande e penoso trabalho, que com tamanha vantagem para o Senado se tem imposto o nosso ilustre colega 1^o-Secretário da Mesa, que tem feito quase um transunto taquigráfico dos discursos dos oradores. Penso que bastará publicar os pareceres e o resultado da deliberação do Senado, uma vez que foi nominal.

E, se tanto for julgado necessário, um simples resumo das opiniões dos oradores, se isso for julgado necessário para a defesa da correção, da sinceridade e imparcialidade com que todos se houveram; porque felizmente os debates nesta Câmara se têm mantido sempre em uma esfera tão elevada, de tanto respeito pela liberdade da manifestação de pensamento e do voto de cada um, que ainda não tivemos felizmente ocasião de nos sentirmos lastimados da mais leve ofensa à nossa suscetibilidade.”

A preferência pela conservação do sigilo em torno das sessões secretas em que se resolviam sobre as nomeações submetidas ao Senado, em virtude de imposição constitucional, teria continuidade sob o Regimento de 1903, (70) segundo veremos a seguir.

Observe-se, de antemão, que nesse Regimento, omitiu-se o título dedicado à discussão dos atos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Senado, deslocando-se a matéria para o Título IV, sob a epígrafe — “Das Comissões, seus deveres, trabalhos e atribuições”, onde foi tratada nos termos dos artigos seguintes:

(*) “**Art. 69** — Quando os trabalhos das Comissões versarem sobre projetos de lei ou resolução atinentes à declaração de guerra ou acordo sobre a paz, a tratados ou convenções com países estrangeiros, à concessão ou recusa de licença para a passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares, as suas reuniões serão sempre secretas.

Parágrafo único — Os pareceres emitidos sobre os assuntos mencionados neste artigo dirão da conveniência ou inconveniência

(*) Explicamos a transcrição desse dispositivo, anotando que, por força de uma deliberação de 9 de novembro de 1912, a norma passou a figurar com a seguinte redação:

“**Art. 69** — Quando os trabalhos das Comissões versarem sobre projetos de leis, ou resoluções atinentes à declaração de guerra ou acordo sobre paz, a tratados ou convenções com países estrangeiros, à concessão ou recusa de licença para passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, para operações militares e sobre nomeações feitas pelo Presidente da República, dependentes, por lei, de aprovação do Senado, as suas reuniões serão secretas e bem assim as sessões do Senado destinadas à discussão e votação de tais assuntos, salvo, quanto a esta última parte, decisão do Senado em contrário.” (Vide Regimento Interno do Senado. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1926. Nota ao pé do art. 69, transcrito.)

de ser o caso discutido em sessão pública do Senado; e esses pareceres, com as emendas e votos que lhes tiverem sido anexos, serão, guardado o sigilo, entregues pelo Presidente da Comissão ao do Senado, para seguirem os trâmites regimentais.

Art. 70 — Serão também secretas as reuniões em que as Comissões tomarem conhecimento de nomeações feitas pelo Presidente da República, dependentes, por lei, do voto do Senado.

Art. 71 — Nesses casos, inteirada do assunto, a Comissão formulará o seu parecer, com a urgência possível, depois de proceder, quando necessário, às inquirições e diligências, que no caso couberem, concluindo pela aprovação ou reprovação das nomeações, ou, quando convenha, pela solicitação de esclarecimentos ao Poder Executivo.

Art. 72 — Nesta última hipótese, o parecer será dado para a ordem dos trabalhos do primeiro dia desimpedido, votando-se sem debate sobre a conveniência da requisição indicada; e, se o Senado não deferir, devolver-se-á o assunto à Comissão para expender o seu juízo acerca das nomeações submetidas ao Senado.

Se este anuir à requisição, pedidas ao Presidente da República as informações necessárias, será a resposta enviada à Comissão para dar parecer sobre a nomeação dependente do voto do Senado.

Art. 73 — Apresentado o parecer, será dado para ordem dos trabalhos do primeiro dia desimpedido, salvo adiamento justificado por algum Senador e aprovado pela Casa. Este parecer terá uma só discussão.

Art. 74 — Da deliberação que o Senado adotar, aprovando ou não as nomeações, a Mesa enviará imediatamente comunicação ao Presidente da República.

Art. 75 — O assunto tratado em sessão secreta e as comunicações confidenciais do Poder Executivo serão conservados em sigilo, enquanto o Senado não resolver o contrário.”

Aí está o art. 75 a permitir a quebra do sigilo das sessões secretas e das comunicações confidenciais ao Poder Executivo.

No entanto, Afonso Pena — que estudou o Regimento de 1903, conforme ele próprio declara, “para o bom desempenho da elevada função constitucional de presidir o Senado Federal, confiada ao Vice-Presidente da República”, cargo a que foi guindado naquele ano — endereçou às disposições transcritas este comentário: ⁽¹¹⁾

“Arts. 69 e seguintes — A exemplo do que se pratica nos Estados Unidos, o Regimento ordena que sejam secretas as sessões em que o Senado toma conhecimento de nomeações feitas pelo Presidente da República, dependentes de sua aprovação, e as atinentes à declaração de guerra ou acordo sobre a paz, a tratados ou

convenções com países estrangeiros e licença para passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares. O Senado, porém, pode resolver que tais assuntos sejam discutidos e votados em sessão pública. Tem prevalecido a prática de não se usar dessa faculdade, mesmo quando pareça não haver o menor inconveniente na publicidade da sessão.

.....”

Observamos, entretanto, que essa prática nem sempre foi aceita sem contestação. Enfrentou, por exemplo, tremenda resistência por parte de Rui Barbosa.

Rui já se manifestara pela publicidade das sessões destinadas a discutir as comunicações da Presidência da República sobre nomeações dependentes da aprovação do Senado, assinando a Indicação transcrita páginas atrás, em confronto com o Regimento de 3 de julho de 1891 (vide o art. 5º da Indicação, *caput*). Rebelou-se diante da praxe contrária a seu ponto de vista.

Transcrevemos dessa arremetida do grande tribuno apenas os parágrafos que se prendem à análise dos arts. 69 e 70 do Regimento de 1903, acima reproduzidos: (72)

“Como se vê, quando se trata das matérias enumeradas no art. 69, estatui ele que as reuniões das Comissões serão secretas e as deliberações do Senado secretas, ou públicas, segundo ele houver por bem um ou outro alvitre. Mas quando se trata, no art. 70, das nomeações do Presidente da República dependentes do Senado, o que esse artigo prescreve é “única e exclusivamente”, que serão secretas as reuniões das Comissões.

Inclusio unius, exclusio alterius. Aqui se estabelece o sigilo para as reuniões das Comissões, e das deliberações do Senado, não se fala. Isto logo após o texto imediatamente anterior, onde, estatuidando-se o segredo para as reuniões das Comissões, para as deliberações do Senado se faculta explicitamente a este a opção entre o segredo e a publicidade. Logo, o art. 70, exprimindo-se daquele modo subseqüentemente ao art. 69, excluiu absolutamente o segredo obrigatório ou facultativo, quanto às deliberações do Senado. E, como nenhuma outra cláusula, em todo o contexto do nosso Regimento, autoriza o sigilo para as deliberações do Senado, sobre os pareceres dados pelas Comissões, nos casos do art. 69, força é concluir que, em tais assuntos, a norma estabelecida no Regimento do Senado é, obrigatoriamente, a da publicidade.

Contra essa legalidade solene seria ocioso invocar a praxe, até hoje corrente, do Senado, visto como, além do mais, tal praxe assenta no confessado pressuposto de que isso prescrevia o texto expresso do Regimento, e a mais simples leitura dele mostra ser justamente o contrário o que ele prescreve. E tanto não teria a menor cor de bom senso esta coarctada, Sr. Presidente, que

V. Ex^a reconheceu declaradamente ser errônea, contra o art. 69, essa praxe, segundo a qual nunca nos casos por ele contemplados, se consultou ao Senado, sobre a escolha dependente do seu voto, entre o segredo e a publicidade, considerando-se sempre como obrigatório independentemente desse voto, o segredo."

A argumentação de Rui não invalida o testemunho sobre a prevalência, no caso, da prática da sessão secreta conservada em sigilo.

Tratado o assunto sigilosamente, era, em consequência, sigilosa a ata correspondente. O Regimento de 1903, ao contrário dos anteriores, já trazia a seguinte disposição a respeito:

"Art. 86 — As atas das sessões secretas serão fechadas em envólucros lacrados com rótulo assinado pelo 2º-Secretário, mencionada a data em que se celebrou a sessão a que se referem e guardadas no Arquivo do Senado."

Repetindo as leis internas precedentes, também esta de que nos ocupamos não é explícita quanto ao processo de votação a ser utilizado no caso particular do parecer pertinente às nomeações em causa.

Em tese, dispõe o Regimento que a votação pode ser feita através de três processos: simbólico, nominal e por escrutínio secreto (art. 199).

A regra era, como hoje, a da votação simbólica.

Usava-se a votação nominal no caso da apreciação dos projetos vetados pelo Presidente da República ou quando o Senado o determinava a requerimento de Senador (art. 200); e o escrutínio secreto, nas eleições e nos negócios de interesse particular: "pensões, remissões de dívidas, relevamentos de prescrições, licenças a funcionários públicos, reformas, aposentadorias, jubilações e outros de semelhante natureza" (art. 200, § 1º).

O certo é que a escolha de autoridades podia ser submetida ao processo de votação nominal. Disso dá provas o discurso de Quintino Bocayuva, nos 1º e 3º dos quatro últimos parágrafos acima reproduzidos.

O Regimento de 1926, (73) aprovado em função da reforma constitucional efetuada naquele ano, além das modificações de ordem redacional e de técnica legislativa imposta aos preceitos reguladores da apreciação pelo Senado da escolha de autoridades, não lhes imprimiu alterações de vulto. Foi, apenas, menos claro que o Regimento anterior.

No tocante às sessões, por exemplo, facultou a discussão do assunto pública ou secretamente, conforme o aconselhasse o teor do parecer competente (art. 70); impôs o sigilo da sessão, quando exarado o parecer sobre a nomeação, em face de esclarecimentos a respeito do candidato, pedidos pelo Senado e oferecidos pelo Chefe do Executivo (arts. 71 a 73); e, enquanto isso, no art. 75, dispôs que o assunto tratado em sessão secreta e as comunicações confidenciais do Poder Executivo seriam conservados em sigilo, enquanto a Casa não resolvesse o contrário.

Sob o regime da Constituição de 1934, o Regimento Interno de 20 de junho de 1935 (74) viria resumir as normas relativas à matéria nos seguintes artigos:

“Art. 70 — As deliberações sobre as nomeações referidas nos arts. 15 e 90, letra **a**, da Constituição Federal, serão tomadas, por escrutínio secreto, em sessão também secreta, após o relatório verbal da Comissão de Constituição e Justiça ou de Diplomacia e Legislação Social, conforme a natureza do cargo.

Parágrafo único — Durante a discussão, que será única, o Senado poderá ordenar as diligências que julgar necessárias. Quando forem pedidas informações ao Poder Executivo não se voltará a deliberar sem essas informações.

Art. 71 — A Mesa comunicará imediatamente ao Presidente da República a deliberação que o Senado adotar, aprovando ou não as nomeações.

Art. 72 — O assunto tratado em sessão secreta e as comunicações confidenciais do Poder Executivo serão conservados em sigilo enquanto o Senado não resolver o contrário.”

A imposição do voto secreto é decorrência da disposição constitucional (Carta de 1934, art. 90, **a**), que consagra a medida. A preservação do sigilo do assunto tratado em sessão secreta ficava, mais uma vez, a critério do Senado, na forma do art. 72, supra.

Note-se que, no tratamento da matéria sob exame, exceção feita à adoção do voto secreto para as deliberações pertinentes, o elaborador das normas regimentais de 1935 pouco se afastou dos Regimentos que o precederam.

Em 1946, nova lei interna, aprovada em 22 de outubro, atendia às exigências da Carta do mesmo ano.

Essa Resolução (Resolução nº 1, de 1946), (75) dispondo sobre os pareceres, em geral, exarados nas Comissões, estabelece, no Título IV, na conformidade do art. 37:

“Art. 37 — Os pareceres, que deverão ser apresentados em quinze dias, serão redigidos e fundamentados pelo relator, em nome da comissão, e assinados por todos os seus membros ou pela maioria, devendo fazê-lo em primeiro lugar o presidente, seguido pelo relator.”

O mesmo dispositivo reza no seu parágrafo 3º:

“§ 3º — Os pareceres sobre as escolhas a que se refere o art. 63, I, da Constituição, constarão exclusivamente:

a) de um relatório completo sobre o escolhido, com as informações obtidas pela comissão, por forma a possibilitar a verificação das condições legais e qualidades essenciais ao cargo; e

b) da conclusão não justificada, mencionando-se apenas o resultado da votação por escrutínio secreto. Não se admitirá qualquer declaração ou justificação de voto."

Prevêem, ainda, as seguintes normas relativas aos trabalhos dos mesmos órgãos técnicos:

Art. 41, parágrafo único — a atribuição de faculdade à Comissão para, independentemente de proposta ao Senado, realizar diligência, pedir informações sobre as autoridades referidas no art. 63, I, da Constituição e cuja escolha lhe caiba apreciar;

Art. 46, § 1º, alínea d — o caráter secreto das reuniões das Comissões, sempre que tiverem por objeto a aprovação da indicação dessas autoridades;

Arts. 52, alínea g, 53, alínea b, e 54, alínea c, respectivamente, a atribuição das Comissões de Finanças, de Constituição e Justiça e Relações Exteriores para dizerem sobre a escolha: a primeira, dos membros do Tribunal de Contas e do Conselho Nacional de Educação; a segunda, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República, dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos e do Prefeito do Distrito Federal; e a terceira, dos Chefes das Missões Diplomáticas de caráter permanente.

Sobre o caráter da sessão do Senado destinada a apreciar o parecer da Comissão competente sobre o candidato escolhido pelo Presidente da República, diz o art. 82, em seu parágrafo 2º:

"A deliberação sobre as escolhas referidas no artigo 63, I, da Constituição, só poderá ser tomada em sessão secreta, passando a sê-lo a sessão pública de cuja ordem do dia constar a matéria."

Os arts. 83 a 85 dizem com as sessões secretas em geral e, por conseguinte, com aquelas de que trata a disposição supra:

Art. 83 — As sessões secretas celebrar-se-ão no mesmo dia, ou no dia seguinte, por convocação do Presidente, ou a requerimento escrito de três senadores, cujos nomes ficarão em sigilo.

Art. 84 — Resolvido que a sessão secreta se realize imediatamente, o Presidente declarará suspensa a sessão pública, fazendo sair das salas, das tribunas e das galerias as pessoas estranhas.

Art. 85 — O primeiro objeto a resolver na sessão secreta é se a matéria deve ou não ser assim tratada e, conforme se decidir, ela continuará secreta, ou se tornará pública.

Parágrafo único — Sendo secreta, o Senado resolverá se o seu objeto e resultado devem constar da ata pública; e igualmente, por simples votação, sem discussão, se os nomes dos proponentes devem permanecer em sigilo."

A despeito do parágrafo único do art. 85, transcrito, têm-se conservado em sigilo as atas das sessões secretas. Mesmo porque o art. 104, repetindo determinação já presente, segundo observamos, no Regimento de 1903 (art. 86), dispõe no sentido do recolhimento de tais atas ao Arquivo, uma vez lidas, aprovadas, assinadas e acondicionadas em envólucro lacrado.

As disposições mencionadas da Resolução nº 1, de 1946, não sofreriam alterações essenciais com a expedição da Resolução nº 3, de 1948. (78)

Considere-se, entretanto, que, em razão do entendimento segundo o qual a lei ordinária podia, com o respaldo da Constituição, cometer à Câmara Alta a atribuição de opinar sobre a escolha de autoridades outras que não as discriminadas no texto constitucional, amoldou-se aquela última Resolução a esse entendimento.

Prescreveu, então, no art. 49, § 3º:

“Art. 49 — Os pareceres deverão ser apresentados dentro de 15 dias, redigidos e fundamentados pelo relator em nome da Comissão, e, após a aprovação, assinado por todos os membros ou pela maioria, cumprindo ao Presidente fazê-lo em primeiro lugar.

.....

§ 3º — Os pareceres sobre as escolhas referidas no art. 63, I, da Constituição Federal e sobre outras que por lei dependerem da aprovação do Senado, constarão exclusivamente:

- a) de um relatório completo sobre o escolhido, com as informações obtidas pela Comissão, de forma a possibilitar a verificação das condições legais e qualidades essenciais ao cargo;
- b) da conclusão sobre os elementos informativos, mencionando-se na ata apenas o resultado da votação por escrutínio secreto, sem que seja admitida qualquer declaração ou justificação de voto, exceto com referência às condições legais.”

E no art. 60, § 1º, alínea d:

“Art. 60 — As reuniões das comissões serão públicas, salvo as exceções previstas neste Regimento, ou deliberação em contrário.

§ 1º — Serão sempre secretas as reuniões para deliberar sobre:

.....

- d) indicação de nome para os cargos a que se refere o art. 63, I, da Constituição Federal e outros previstos em lei.”

Também o art. 53 da Resolução nº 3, de 1948, consagra uma novidade em relação ao Regimento anterior (art. 41), desde que, além de autorizar a Comissão competente a realizar, sem consulta ao Senado,

as diligências necessárias em torno do nome submetido à Casa pelo Presidente da República, dá-lhe a faculdade de convidar o candidato escolhido a prestar-lhe, pessoal e compulsoriamente, as informações julgadas necessárias:

“Art. 53 — Poderão as Comissões propor ao Senado a convocação dos ministros de Estado, para lhes prestarem esclarecimentos sobre os assuntos em estudo, bem como a realização de diligência ou pedido de informações a qualquer dos outros poderes da União ou à Câmara dos Deputados sobrestando-se no decurso do prazo do art. 49.

§ 1º — Quando se tratar das escolhas a que se refere o § 3º do artigo 49, ou de esclarecimentos necessários para o estudo das matérias submetidas à sua apreciação, poderão as diligências ser realizadas ou obtidas diretamente pela Comissão, independente de proposta ao Senado.

§ 2º — O escolhido a que se refere o parágrafo anterior deverá, a convite da Comissão, comparecer perante esta para prestar informações que forem julgadas necessárias.”

Vimos que o Regimento de 1892 deu tratamento especial à atribuição do Senado, ora examinada, condensando-a no Título IX — “Da Discussão dos Atos do Poder Executivo sujeitos à Aprovação do Senado”.

A Resolução nº 2, de 31 de janeiro de 1959, (77) viria adotar, praticamente, o mesmo sistema, em termos de técnica legislativa, elaborando o Título XII — “Do Senado no Desempenho de suas Atribuições Privativas”. Desse Título, o Capítulo I faz as vezes do Título IX do Regimento de 1892.

Transcrevemo-lo desde que aí a lei interna da Casa concentra as regras pertinentes à matéria examinada, exceção feita ao processo de votação, e tendo em vista as alterações introduzidas pelo legislador na sistemática até então vigente:

“TÍTULO XII

Do Senado no Desempenho de suas Atribuições Privativas

CAPÍTULO I

Do Pronunciamento do Senado sobre Escolha de Autoridades

Art. 341 — No pronunciamento do Senado sobre as escolhas a que se refere o art. 63, nº 1, da Constituição, observar-se-ão as seguintes normas:

a) recebida a Mensagem do Presidente da República, a qual, quando se referir a chefe de missão diplomática, deverá ser acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e, sempre que possível, também do seu **curriculum vitae**, será lida

no expediente e encaminhada à Comissão competente, na forma do disposto nos arts. 86, nº 15, 91, nº 16, 93, g, e 95, b;

b) quando se tratar de chefe de missão diplomática, a Comissão convocará o escolhido, para ouvi-lo, no prazo que estipular, sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo que deverá ocupar, salvo em se tratando de diplomata em exercício no estrangeiro, caso em que a convocação dependerá de deliberação da Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros;

c) a Comissão, se julgar conveniente, requisitará, do Ministério competente, informações complementares para instrução do seu pronunciamento;

d) será secreta a reunião em que se processarem o debate e o pronunciamento da Comissão, sobre a matéria a que se refere este artigo;

e) o parecer deverá constar:

1) de relatório sobre o escolhido, com os elementos informativos recebidos ou obtidos pela Comissão, de forma a possibilitar a verificação dos requisitos legais e qualidades essenciais ao cargo;

2) de conclusão no sentido da aprovação ou desaprovação do nome indicado, mencionando-se, em ata, apenas o resultado da votação por escrutínio secreto, sem que seja admitida qualquer declaração ou justificação de voto, exceto em referência ao aspecto legal;

f) o parecer e a ata da reunião em Comissão serão encaminhados à Mesa em invólucro fechado, rubricado pelo Presidente do mesmo órgão;

g) a discussão do parecer far-se-á no Plenário, em sessão secreta, devendo a matéria constar da Ordem do Dia anunciada no fim da sessão anterior;

h) o pronunciamento do Senado será comunicado ao Presidente da República, em expediente secreto, no qual se consignará o resultado da votação."

A esse artigo, a Resolução nº 12/61 (78) viria acrescentar os seguintes parágrafos:

§ 1º — O Senado, proferida a sua aprovação sobre uma escolha, só se manifestará sobre outra para o mesmo provimento, mediante nova mensagem, em que o Presidente da República justifique a substituição do nome proposto.

§ 2º — No caso de mais de uma indicação para o mesmo cargo, a Mesa do Senado solicitará ao Presidente da República definição expressa sobre a escolha."

Eliminava-se, com esse último parágrafo, a salutar possibilidade de opção dantes oferecida ao Senado.

Além dos acréscimos, observe-se que a norma transcrita apresenta inovações em face do Regimento anterior. Haja vista:

a) a omissão da referência à escolha de autoridades submetida à mesma Câmara por força de determinação contida em lei ordinária (a despeito de que a lei ordinária continuou a dispor no mesmo sentido);

b) a convocação pela Comissão competente, apenas dos chefes de missões diplomáticas, para ouvi-los sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo, salvo exceção ali consignada (alínea b).

Quanto ao mais, não houve novidades essenciais.

Continuava o Senado a discutir a matéria em sessão secreta (art. 194, alínea d) e a deliberar sobre ela através de voto secreto, de acordo com o art. 63, I, da Carta de 1946 e com o art. 278, alínea a-6 do Regimento de que ora se trata.

Em relação à votação secreta, cogitou-se, no desenrolar do estudo do projeto de que resultou a Resolução nº 2/59, em tela, de manter-se também em segredo o número de votos aprovados favoráveis ou desfavoráveis ao objeto da votação. Por isso que o art. 168 do substitutivo ao citado projeto rezava:

“Na votação que se realizar em sessão secreta, o Presidente, ao proclamar o resultado, pela aprovação ou pela rejeição da matéria votada, se absterá de mencionar o número de votos aprovados num sentido ou noutro.”

Esse artigo foi, contudo, alvo de um requerimento de destaque, para rejeição, de autoria do Senador Daniel Krieger que, ao encaminhar a votação respectiva, justificou a diligência nos termos da seguinte fala (não revista pelo orador), que transcrevemos juntamente com as intervenções dos Senadores Mem de Sá e Filinto Müller: (79)

“O SR. DANIEL KRIEGER (Para encaminhar a votação) — Sr. Presidente, quando elaboramos o substitutivo, meditamos muito sobre esse aspecto do problema. Não desejávamos que as restrições impostas aos nossos Embaixadores fossem divulgadas.

Entendíamos ser ela prejudicial à sua autoridade e que os Embaixadores iriam representar o Brasil um tanto diminuídos.

Admitamos a hipótese da indicação de um embaixador ser aprovada apenas por um voto. Já houve um caso desse no Senado. A Mesa proclamaria apenas a aprovação, mas não indicaria o número de sufrágios restritivos à escolha.

Ontem, no entanto, o eminente Senador Argemiro de Figueiredo fez-me ponderação que reputo razoável: o Senado não pode abrir mão de sua prerrogativa de conhecer o resultado exato.

O fato, naturalmente, implica obrigação de os Senhores Senadores não divulgarem o resultado da votação. Ao contrário, estaremos prejudicando os interesses do País, porque mandaremos um representante que não leva consigo o prestígio do Senado da República, pelas restrições que lhe foram impostas. Esse o motivo por que pedi destaque, para rejeição do art. 168.

O Sr. Mem de Sá — Permite Vossa Excelência um aparte?

O SR. DANIEL KRIEGER — Pois não.

O Sr. Mem de Sá — Plenamente de acordo com V. Ex^a permita, porém, acrescentar que, se existe esse inconveniente, há, também, uma vantagem. O número de votos contrários, em certos casos, constitui advertência muito necessária ao Sr. Presidente da República.

O SR. DANIEL KRIEGER — Tem V. Ex^a razão, mas essa última parte está guardada pelo Regimento, porque o resultado da votação é enviado ao Presidente da República em caráter sigiloso.

É uma advertência para que S. Ex^a saiba a atitude tomada pelo Senado. O próprio Regimento a prescreve. Essa, a restrição que faço, e os Senhores Senadores votarão como julgarem mais acertado — manterão o dispositivo que assegura o sigilo, entregando apenas à Mesa a responsabilidade de guardá-lo, restringindo assim a área dos responsáveis, ou o rejeitarão conservando o atual critério.

O Sr. Filinto Müller — Pede Vossa Excelência destaque para rejeição da disposição atual?

O SR. DANIEL KRIEGER — Peço a rejeição da norma contida no substitutivo.

O Sr. Filinto Müller — Deixa somente à Mesa a responsabilidade.

O SR. DANIEL KRIEGER — Se mantida a disposição do substitutivo, a Mesa ficará com a responsabilidade, se rejeitada, permanecerá o critério atual, pelo qual todos os Senadores se responsabilizam pela não-divulgação do resultado da votação.

O Sr. Filinto Müller — Prefere V. Ex^a o critério atual.

O SR. DANIEL KRIEGER — Exponho ao Senado a situação. Não tenho preferência de ordem especial, nesse sentido. Evidencio ao Plenário o elemento favorável e o contrário; e este, na sua alta sabedoria, resolverá. Pedi o destaque por dever de lealdade.

Relator da matéria, examinei, elaborei o substitutivo; e devo prestar ao Senado todas as informações para que os nobres colegas deliberem com conhecimento de causa.

Esse o motivo da minha exposição."

Aprovado o requerimento, foi rejeitado o art. 168 do substitutivo.

A norma que se integrou ao Regimento determinou justamente o contrário do proposto pelo artigo eliminado, desde que se lê do art. 290:

“Terminada a apuração, por qualquer dos processos (de votação), o Presidente proclamará o resultado, pela aprovação ou rejeição da matéria, empate ou falta de número, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco ou nulos.”

A exceção da Resolução nº 12/61, citada, as demais, sob nºs 45, de 1960; 76, de 1961; 5, de 1962; 3, 26 e 34, de 1963; 6, 10 e 76, de 1964; 44 e 115, de 1965; 29, de 1966; 88, de 1967 e 13, de 1968, que alteraram a Resolução nº 2, de 1959, não atingiram a matéria em foco.

Interessante é que, promulgado o Diploma de 1967, o Regimento não se acomodou ao art. 45, I, da Lei que previu a sujeição da escolha de autoridades ao Senado, em razão de determinação legal. Resultou, portanto, omissivo o Regimento em face da Carta. Ao contrário da Resolução nº 3/48, já citada, que extrapolou a Constituição de 1946 (art. 63, I), atendo-se no art. 49, § 3º, às supraditas escolhas sujeitas à apreciação da Casa por força de lei ordinária, quando a Carta silenciou a propósito.

O Regimento vigente — Resolução nº 93, de 28 de novembro de 1970, (80) alterada pelas Resoluções nºs 21, de 1971; 66, de 1972; 31 e 62, de 1973; 21, de 1974, 15, 59 e 89, de 1975; 47, de 1976 é bem mais conciso e bem mais lógico no regular os trabalhos do Senado Federal pertinentes à atribuição privativa em causa.

É o que ressalta da simples leitura do Capítulo II — “Da escolha de autoridades” — (do Título XIV — “Das atribuições privativas”), constituído pela disposição a seguir transcrita:

Art. 402 — Na apreciação do Senado sobre as escolhas a que se refere o inciso III do art. 42 da Constituição, observar-se-ão as seguintes normas:

a) recebida a Mensagem, que deverá ser acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e de seu **currículum vitae**, será lida em Plenário e encaminhada à Comissão competente;

b) a Comissão poderá convocar o candidato, em prazo estipulado, para ouvi-lo sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo que deverá ocupar;

c) a convocação de Chefe de Missão Diplomática será obrigatória, salvo quando se tratar de diplomata em exercício no estrangeiro, caso em que dependerá de deliberação da Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros;

d) a Comissão poderá requisitar, da autoridade competente, informações complementares;

e) o parecer deverá:

1 — conter relatório sobre o candidato com os elementos informativos recebidos ou obtidos pela Comissão;

2 — concluir pela aprovação ou rejeição do nome indicado;

f) será secreta a reunião em que se processarem o debate e a decisão da Comissão, sendo a votação feita em escrutínio secreto, vedadas declaração ou justificação de voto, exceto com referência ao aspecto legal;

g) o parecer e a Ata de reunião serão encaminhados à Mesa em sobrecarta fechada, rubricada pelo Presidente da Comissão;

h) o parecer será apreciado pelo Plenário em sessão secreta;

i) a manifestação do Senado será comunicada ao Presidente da República em expediente secreto, no qual se consignará o resultado da votação."

Em relação aos esclarecimentos e ao *curriculum vitae* mencionados na alínea a, supra, observe-se que o art. 341, a, da Resolução nº 2/59 só os exigia quando a mensagem do Presidente da República dissesse respeito à escolha de chefe de missão diplomática. Evidentemente, a regra pecava por omissão. O exercício dos altos cargos preenchidos com a colaboração do Senado, implica, indiscriminadamente, em responsabilidades que exigem o cabal conhecimento dos atributos de quem vá exercê-los.

O mesmo se pode dizer em face da alínea b, que encerra preceito indispensável ao bom desempenho da tarefa reservada à Comissão competente para o estudo da mensagem presidencial. A regra não existia na lei interna precedente que só autorizava o órgão técnico a convocar o escolhido com a finalidade de ouvi-lo a respeito dos assuntos relacionados com o cargo, se se tratasse de candidato à chefia de missão diplomática (art. 341, b).

Outrossim, o Regimento em vigor ignorou os parágrafos 1º e 2º acrescentados ao art. 341 da Resolução nº 2/59, na conformidade da Resolução nº 12/61. O primeiro, supérfluo: previu, uma vez aprovada pelo Senado a escolha da autoridade, que a apresentação de novo nome para a mesma função fosse objeto de nova mensagem, como se, no caso, o Executivo pudesse utilizar-se de outro instrumento. O segundo, consoante observamos acima, eliminava a possibilidade de opção dantes oferecida ao Senado, ao exigir, na hipótese de mais de uma indicação para o mesmo cargo, a definição expressa do Presidente da República.

Finalmente, em relação ao Regimento atual, observe-se que a matéria continua a ser apreciada em sessão secreta, tanto nas Comissões quanto no Plenário (arts. 402, alíneas f e h). Secreto também é o voto nas Comis-

sões, nos termos do art. 402, f. Da votação secreta em Plenário, trata o art. 325:

“Será secreta a votação:

a) quando o Senado tiver que deliberar sobre:

.....

3) nomes escolhidos pelo Presidente da República para nomeações que dependem de prévia aprovação do Senado.”

O voto é dado através do sistema eletrônico, estando o equipamento competente em condições de funcionamento; caso contrário, por meio de esferas. Assim dispõem em termos genéricos os arts. 329 e 331.

Persiste a regra geral que determina seja, uma vez terminada a apuração, proclamado pelo Presidente o resultado da votação e especificados os votos favoráveis, contrários, em branco e nulos (art. 334).

Quanto ao **quorum**, reza o art. 322 que as deliberações do Senado são tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos membros da Casa, salvo exceções discriminadas na mesma disposição, entre as quais não figura o parecer referente à escolha de autoridades pelo Presidente da República, na dependência de aprovação da Câmara Alta.

Escuda-se a regra no art. 31 da Emenda Constitucional nº 1/69. Aliás, a tomada de decisão, em cada uma das Casas do Congresso por maioria de votos, presentes a maioria dos respectivos membros é norma básica presente no texto original da Carta de 1967 (art. 33) e na Carta de 1946 (art. 42). As Constituições anteriores exigiam a presença da maioria absoluta dos membros da Casa: Carta de 1937 (art. 40), de 1934 (art. 27), de 1891 (art. 18). Constitui exceção a Carta do Império — sob cujo regime o Imperador nomeava livremente magistrados e embaixadores — que exigiu, para a resolução dos negócios em ambos os ramos da Assembléa-Geral, a maioria absoluta de votos dos membros presentes (art. 25).

d) Conclusão

A regra básica que determina a colaboração dos Poderes representantes da Soberania nacional, na escolha de autoridades ocupantes de postos avançados nos quadros funcionais do País, tem, segundo vimos, há quase um século, a consagração do legislador constitucional.

Consagrada pelo Direito Público a norma conta, igualmente, com o abono de uma vivência ininterrupta — desde que em funcionamento o Legislativo — por igual espaço de tempo. Além do que, estão a escudá-la os publicistas a partir de Barbalho.

Firmado em tais alicerces, o sistema há de ser bom ou, pelo menos, o melhor em relação a outros.

Bernard Schwartz, por exemplo, analisando o método de seleção dos membros do judiciário federal dos Estados Unidos, aponta-lhe as fraque-

zas, para dar-lhe, contudo, preferência em face da escolha dos juizes através do voto popular.

Vale a pena transcrever as sinceras observações do jurista ianque, se bem digam apenas com a escolha de magistrados, considerando-se que as leis brasileira e americana regulam a matéria quase nos mesmos termos: ⁽⁸⁰⁾

“Talvez a maior fraqueza, na prática, do sistema de seleccionar os juizes federais nos Estados Unidos se encontre no fato de que, muito freqüentemente, o poder presidencial de nomear tenha sido usado para fins políticos. “Não se pode esperar que o Presidente”, escreve um autor ao discutir as nomeações para a Corte Suprema, “nomeie indivíduos, por mais importantes que sejam, cujos pontos de vista em questões de política pública sejam radicalmente diferentes do seu próprio. Ele tem obrigações políticas e pessoais, que, por serem humanas, procurará cumprir por meio da nomeação para a Corte Suprema. Além de ser Presidente, ele é o líder de um partido político e terá sempre em mente as suas considerações de ordem partidária”. É verdade que, também na Inglaterra, observações semelhantes foram feitas no passado com respeito à nomeação de juizes numa base política. Assim, ainda recentemente em 1929, Lorde Sankey achava que era preciso condenar a idéia de que os juizes deviam ser escolhidos dentre os membros do partido no poder. Felizmente, porém, a situação é bem outra na Inglaterra atual, pois o defeito acima referido foi grandemente remediado.

No sistema judiciário federal, por outro lado, não se pode negar que as considerações políticas ainda desempenham um papel fundamental na escolha dos membros da magistratura. Assim, para tomar o mais alto tribunal da nação como exemplo, no início de 1953, após vinte anos de governo democrata, a Corte Suprema se compunha de oito democratas e um republicano. E, dos oito pertencentes ao partido no poder, cinco eram membros ativos do Governo na época de sua elevação à Corte Suprema. A tendência de nomear esses elementos ativos do Governo para os altos cargos da magistratura — e há uma tendência semelhante nos tribunais federais inferiores — é uma prática que tem sido muito deplorada pelos juristas americanos. Receia-se, geralmente, que os indivíduos que foram parte integrante do Executivo serão muito favoráveis aos seus pontos de vista. Embora possa não haver efeito consciente, há sempre o perigo de parcialidade em favor da administração na mente desse futuro juiz. Isso é especialmente importante em vista da quantidade de questões de Direito Público que agora constituem a matéria de litígio federal e particularmente da Corte Suprema. Uma Corte Suprema, cuja maioria é constituída (como acontecia com a Corte americana no início de 1953) de dois ex-Secretários da Justiça, um ex-Assistente do Procurador-Geral, um ex-Secretário do Tesouro e um ex-Presidente da Comissão de Títulos e Valores, tende a ser muito mais favorável ao

Governo do que os tribunais anteriores, cujos membros eram principalmente selecionados dentre os atuantes no foro, como os juízes ainda o são, na sua maior parte, na Inglaterra.

Conquanto se possa condenar o método de nomeação adotado no sistema judiciário federal, deve-se admitir que, pelos padrões americanos, não é tão mau como possa parecer ao estudioso de Direito Comparado. Certamente o modo de escolha do Governo federal é bem superior àquele pelo qual os juízes são selecionados na grande maioria dos estados americanos. Em grande parte dos estados, os juízes são ainda escolhidos para períodos curtos pelo método de eleição popular, contra o qual as críticas de Lorde Bryce foram tão justamente dirigidas. Não se pode negar que a escolha por eleição popular rebaixa o caráter do Judiciário. "A simples declaração dos atributos de um bom juiz", afirma um eminente jurista americano, "constitui por si mesmo talvez o meio mais eficaz de expor-se a fraqueza inerente do sistema eletivo de se escolher os juízes".

Ao analisar a nomeação dos juízes federais pelo Presidente, pode-se conseqüentemente recolher que, mesmo com essas fraquezas, é ainda muito melhor do que o modo de seleção adotado na maioria dos Estados americanos. E, mesmo com a tendência já notada de nomear os juízes federais numa base fundamentalmente política, é de surpreender o elevado gabarito geral do judiciário federal."

Schwartz enfocou apenas o problema das injunções políticas e não cogitou da escolha de autoridades, unilateralmente, por um só dos Poderes Executivo ou Legislativo, quando além das injunções políticas, interesses de ordem pessoal podem interferir no processo de seleção.

Considerada essa possibilidade, mais uma vez a sistemática em vigor oferece maiores vantagens, tendo em vista a função fiscalizadora exercida por um Poder sobre o outro.

E não se alegue, diante da prática, que o Senado do Brasil, raramente, recusa um candidato escolhido pelo Executivo. Mesmo que nunca o faça, o fator psicológico da certeza de que a escolha será posta sob às vistas de uma corporação respeitável, determina, de qualquer forma, maior esmero na seleção da autoridade.

NOTAS

- 1) In FREIRE FELISBERTO. "História Constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil". Rio de Janeiro. Tipografia Moreira Maximino, Chagas & Cia. (O autor transcreve a íntegra do Projeto, págs. 278 e seguintes.)
- 2) "A Constituinte Republicana". Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1920. Vol. 1.º, pág. 776.
- 3) Em relato oferecido por Agenor de Roure, *op. cit.* acima, págs. 776/81, toma-se conhecimento de que o art. 48, item 12, da Carta de 1891 recebeu emendas a cada etapa da tramitação da matéria.

Na Comissão Parlamentar “dos vinte e um” (*), Júlio de Castilhos procurou modificar a norma proposta, para que se deixasse a cargo, exclusivamente, do Presidente da República as nomeações ali enumeradas.

Na primeira discussão, Gonçalves Chaves propôs que o Supremo Tribunal se compusesse de quinze juizes, sendo que dois terços seriam constituídos de magistrados escolhidos entre os mais antigos e o restante, de cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado. Nina Ribeiro emendou no sentido de que integrassem a Suprema Corte vinte e dois juizes eleitos pela magistratura de cada Estado e do Distrito Federal, entre magistrados de notável saber e reputação. O Deputado Amphilophio sugeriu modificação pela qual o Supremo teria tantos juizes quantos fossem os membros dos Tribunais de apelação, mais um terço, nomeando-se o juiz mais antigo de cada um desses Tribunais. Um terço da composição da Corte, porém, deixar-se-ia a critério do Presidente da República, com a aprovação do Senado. Segundo emenda de Leovegildo Filgueiras, o Tribunal se comporia de tantos juizes quantos fossem os Estados, eleitos pelas legislaturas, dentre os magistrados ou jurisconsultos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado. O Procurador da República seria nomeado pelo Chefe do Executivo.

Na segunda discussão, novas emendas viriam tentar a modificação do Projeto do Governo: Pinheiro Guedes sugeriu a criação de tribunais federais nos Estados, elegendo-se, em cada tribunal, entre os juizes que tivessem mais de cinco anos de exercício, um ministro para o Supremo. Integrariam ainda a Corte de Justiça “cidadãos distintos” (um de cada Estado), com quarenta anos de idade, na proporção de um terço dos juizes escolhidos. Leovegildo Filgueiras, Amphilophio e Gonçalves Chaves rerepresentaram as emendas que produziram na primeira discussão da matéria. José Hygino propôs que a lei determinasse o número e os requisitos dos membros do Supremo Tribunal. Bueno de Paiva e outros emendaram no sentido de que os membros da Corte fossem tirados, por antiguidade absoluta, dentre os magistrados dos Estados, de maneira que cada Unidade da Federação tivesse seu representante na composição do Tribunal. Serzedello propôs uma composição de vinte e um juizes, em número correspondente ao dos Estados mais o Distrito Federal, escolhidos mediante eleição feita pelos Tribunais Superiores e pelos juizes de primeira entrância do Estado a que pertencesse a vaga, entre magistrados ou quaisquer cidadãos de notável saber e alto espírito de justiça.

Na terceira discussão, ativeram-se os legisladores às emendas aprovadas na segunda, quando as modificações sugeridas em relação à norma em causa não lograram aprovação.

- 4) In ROURE, Agenor de. Op. cit. acima, pág. 777.
- 5) Texto reproduzido por Bernard Schwartz, na obra “Direito Constitucional Americano”. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio. Forense. 1966, pág. 412.
- 6) In RUIZ, Roberto Martinez, “La Constitución Argentina — anotada con la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”. Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft Ltda., pág. 257.
- 7) Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890 — “Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República.”

Decretos do Governo Provisório, de 1 a 30 de novembro de 1890. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1891.

- 8) O decreto que dissolve a Câmara Municipal da Capital Federal, nos termos do art. 1.º, e cria o Conselho de Intendência Municipal (art. 2.º) foi publicado sem número, com a data de 7 de dezembro de 1889, no Diário Oficial n.º 340, ano XXVIII, pág. 1, em 11 de dezembro do mesmo ano.

(*) Vide n.º 50 (especial) desta Revista, abril a junho 1976, ano XIII, nota 101 à pesquisa “O Senado na estrutura constitucional brasileira”.

- 9) Lei n.º 85, de 20 de setembro de 1892 — “Estabelece a organização municipal do Distrito Federal.”
Coleção das Leis do Brasil de 1892. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1893, pág. 84.
- 10) In LEAL, Aurelino. “Teoria e Prática da Constituição Federal”. Rio de Janeiro. F. Briguiet e Cia. Editores. 1925, pág. 779.
- 11) MELO FRANCO, Afonso Arinos de. “Estudos de Direito Constitucional”. Edição Revista Forense. 1957, págs. 133/4.
- 12) Decreto Legislativo n.º 543, de 23 de dezembro de 1898 — “Regula a administração do Distrito Federal.”
DO n.º 348. Ano XXXVII. 24-12-1898, pág. 6.445.
- 13) Lei n.º 939, de 20 de dezembro de 1902 — “Reorganiza o Distrito Federal, e dá outras providências.”
Coleção das Leis do Brasil, de 1902, vol. I. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional.
- 14) Decreto n.º 5.160, de 8 de março de 1904 — “Aprova a consolidação das leis federais sobre a organização municipal do Distrito Federal.”
Coleção das Leis do Brasil, de 1904, vol. I. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1907.
- 15) In MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Op. cit.* acima in nota 11, pág. 138.
- 16) “Constituição Federal Brasileira”. Comentários. 2.ª Edição correta e aumentada pelo autor. (Publicação póstuma). Rio de Janeiro. F. Briguiet e Cia., Editores. 1924, pág. 312.
- 17) “A Constituição Federal Comentada”. 2.ª Edição revista e aumentada. Rio de Janeiro. José Konfino, Editor. 1952, vol. II, pág. 422.
- 18) In ESPINOLA, Eduardo. “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”. Rio de Janeiro — São Paulo. Livraria Freitas Bastos. 1952, 2.º vol., pág. 516.
- 19) *Ibidem*, pág. 517.
- 20) In FERREIRA, Waldemar Martins. “História do Direito Constitucional Brasileiro”. São Paulo. Max Limonad. 1954, págs. 282/3.
- 21) In DUARTE, José. “A Constituição Brasileira de 1946”. Rio de Janeiro. Brasil. 1947, págs. 135/6.
- 22) Mensagem PR-214, de 1958 (resumo):
Do Sr. Presidente da República, submetendo à apreciação do Senado a nomeação do Sr. José Joaquim de Sá Freire Alvim para o cargo de Prefeito do Distrito Federal.
DCN, 7-7-1958.
- 23) Mensagem PR-117, de 1960 (resumo):
Do Sr. Presidente da República, submetendo à apreciação do Senado o nome do Dr. Israel Pinheiro da Silva para exercer o cargo de Prefeito do novo Distrito Federal.
DCN, 14-4-1960.
- 24) *Op. cit.* acima in nota 16, págs. 264/5.
- 25) “A Nova Constituição Brasileira”. (2.ª Edição, revista e aumentada). Rio de Janeiro. Livraria Editora Freitas Bastos, pág. 233.
- 26) *Op. cit.* acima in nota 21. 2.º vol., pág. 142.
- 27) DCN 10-9-1947, págs. 5.608 e seguintes. (O discurso não foi revisto pelo orador).

28) Mensagem n.º PR-85, de 20 de janeiro de 1949 (resumo): Do Sr. Presidente da República consultando o Senado sobre a nomeação do Senhor Embaixador Hildebrando Pompeu Pinto Accioiy como representante do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos. DCN 28-1-1949.

29) Sirvam de exemplo as seguintes mensagens transcritas em resumo:

PR	Assunto	Data do pronun- ciamento do Senado
21/53	Do Sr. Presidente da República submetendo à aprovação do Senado a nomeação do Sr. Fernando Lobo, para o cargo de Delegado do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos	6- 4-53
225/53	Do Sr. Presidente da República submetendo à aprovação do Senado a nomeação do Sr. Prof. Ernesto de Moraes Leme para o cargo de Delegado Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas	3-12-53
241/54	Do Sr. Presidente da República submetendo à aprovação do Senado a nomeação do Sr. Cyro de Freitas Valle para o cargo de Chefe da Delegação Permanente do Brasil às Nações Unidas	15- 1-55
26/57	Do Sr. Presidente da República submetendo à aprovação do Senado a nomeação do Sr. Henrique de Souza Gomes para o cargo de Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra	2- 4-57
164/58	Do Sr. Presidente da República submetendo à aprovação do Senado a nomeação do Sr. Paulo Estevão de Beredo Carneiro para o cargo de Chefe da Delegação Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, com categoria de Embaixador	25- 6-58

30) Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961 — “Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.” DO 15-7-61.

31) Vide Decreto Legislativo n.º 64, de 7 de dezembro de 1949, que aprova a Carta da Organização dos Estados Americanos firmada em Bogotá, República da Colômbia, a 30 de abril de 1948, pelo Brasil e outros países (art. 1.º). DO 8-12-49.

32) Vide Decreto n.º 67.542, de 12 de novembro de 1970 — “Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos reformada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967.” DO 16-11-70.

33) Lei n.º 4.415, de 24 de setembro de 1964 — “Altera a Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, que reorganiza o Ministério das Relações Exteriores.” DO 29-9-64.

34) Decreto n.º 71.534, de 12 de dezembro de 1972 — “Dispõe sobre a estrutura, funcionamento e competência do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências.” DO 13-12-72, pág. 11.132.

35) Vide o texto do Projeto do Governo nos “Anais da Constituição de 1967” — Brasília — DF. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas (antiga Diretoria de Informação Legislativa) 7.º vol., pág. 82.

36) *Ibidem*. 6.º vol., Tomo II, págs. 797/798.

37) *Ibidem*. 6.º vol., Tomo I, págs. 11/12.

- 38) Lei n.º 174, de 6 de janeiro de 1936 — “Organiza o Conselho Nacional de Educação.” — Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1936 — Atos do Poder Legislativo (1.ª Parte). Rio de Janeiro. Imprensa Nacional — 1936, pág. 9.
- 39) *Ibidem*. Ano de 1937, vol. III, pág. 12.
- 40) Mensagem n.º 11, de 1947 (resumo): Do Sr. Presidente da República, submetendo à aprovação do Senado a escolha do nome do Dr. João Carlos Machado, para exercer a função de membro do Conselho Nacional de Educação. DCN 12-3-47.
- 41) In Parecer n.º 52, de 1947, do Senador Lúcio Correa à Mensagem n.º 11, de 1947. DCN 3-5-47, págs. 1.434/5.
- 42) DCN 3-5-47, pág. 1.434.
- 43) *Ibidem*, pág. 1.435.
- 44) DCN 1.º-5-47, págs. 1.396/7.
- 45) Mensagem n.º 128, de 1949 (resumo): Do Sr. Presidente da República submetendo ao Senado a aprovação dos nomes indicados a fim de serem preenchidas as vagas no Conselho Nacional de Educação. (Srs. Prof. Antonio Ferreira de Almeida Jr., Prof. Nelson Romero e Padre Helder Pessoa Câmara). DCN 12-4-49. Mensagem n.º 177, de 1949 (resumo): Do Sr. Presidente da República submetendo à apreciação do Senado Federal a nomeação do Dr. Anísio Spínola Teixeira para preencher a vaga existente na composição legal do Conselho Nacional de Educação. (DCN 18-5-49).
- 46) Ao invés do resumo, leia-se a íntegra da Mensagem n.º 287, de 1950:

“MENSAGEM N.º 287, DE 1950

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Atendendo a proposta do Ministro de Estado da Educação e Saúde, tenho a honra de solicitar o pronunciamento do Senado Federal sobre a indicação do Professor José Martins Rodrigues, para, em vaga decorrente da exoneração do Doutor Luis Camilo de Oliveira Neto, exercer, em caráter efetivo, as funções de membro do Conselho Nacional de Educação, cumprindo-me esclarecer que o referido Professor, que é catedrático da Faculdade de Direito do Ceará, já vem desempenhando, há mais de dois anos e de modo proveitoso para aquele órgão, as mesmas funções, interinamente, em substituição ao Professor Benedito Augusto de Carvalho dos Santos, ora no exercício de mandato legislativo.

2. Ao fazê-lo, reporto-me a informação prestada pelo referido titular e segundo a qual a designação do citado Professor requer o pronunciamento dessa Casa, nos termos de deliberação de sua Comissão de Constituição e Justiça, constante do Diário do Congresso Nacional, de 1.º de maio de 1947 (páginas 1.396-1.397). No mesmo ensejo, entretanto, ressaltou o mesmo titular que, pelo parágrafo único do artigo 87 da Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, foi expressamente revogada a expressão em consequência da qual a Lei n.º 174, de 6 de janeiro de 1936, condicionava à aprovação do Senado a designação dos membros do Conselho Nacional de Educação.

Valendo-me da oportunidade, renovo a Vossa Excelência as expressões do meu elevado apreço.

Em 16 de novembro de 1950. — EURICO G. DUTRA.”

DCN 23-11-50.

- 47) Lei n.º 3.752, de 14 de abril de 1960 — “Dita normas para a convocação de Assembleia Constituinte do Estado da Guanabara, e dá outras providências.”

.....
 Art. 8.º — Até a posse do Governador eleito em 3 de outubro de 1960, o Poder Executivo será exercido por um Governador Provisório nomeado pelo Presidente da República, com a aprovação da escolha pelo Senado Federal.

Coleção das Leis do Brasil de 1960, vol. III. Atos do Poder Legislativo. Leis de abril a junho. (Uma lei anterior, de n.º 3.751, de 13 de abril de 1960, previra, no art. 19, a nomeação do Prefeito do Distrito Federal pelo Presidente da República com a aprovação do Senado).

- 48) Lei n.º 4.131, de 3 de setembro de 1962 — “Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, e dá outras providências.”

.....
Art. 35. — A nomeação dos titulares dos órgãos que integram o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito passa a depender de prévia aprovação do Senado Federal, excetuada a dos Ministros de Estado.

DO 27-9-62.

- 49) Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962 — “Regula a repressão ao abuso do Poder Econômico.”

.....
Art. 9.º — O CADE compor-se-á de um Presidente e mais quatro membros, nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros (vetado) dentre brasileiros de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada.

DO 12-11-62.

Leia-se no Diário Oficial da mesma data (12-11-62):

“LEI N.º 4.137, DE 10 DE SETEMBRO DE 1962

Partes vetadas pelo Presidente da República e mantidas pelo Congresso Nacional do Projeto que se transformou na Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.

O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional manteve e eu promulgo, nos termos do art. 70, § 3.º, da Constituição Federal e do art. 3.º, item III, do Ato Adicional, os seguintes dispositivos da Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962:

.....
Art. 9.º —
 aprovada pelo Senado Federal

- 50) Lei n.º 4.341, de 13 de junho de 1964 — “Cria o Serviço Nacional de Informação”.

.....
Art. 5.º — O Chefe do SNI, civil ou militar, da confiança do Presidente da República, terá sua nomeação sujeita à aprovação prévia do Senado Federal.

DO 15-6-64.

- 51) Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964 — “Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letra Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, e dá outras providências.”

.....
Art. 27 — O Banco Nacional de Habitação será administrado por um Conselho de Administração e uma Diretoria, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal.

DO 11-9-64. Rep. 30-9-64.

- 52) Lei n.º 4.483, de 18 de novembro de 1964 — “Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências.”

Art. 1.º — Ao Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), com sede no Distrito Federal, diretamente subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um Diretor-Geral, nomeado em comissão e da livre escolha do Presidente da República, compete, em todo território nacional:

Parágrafo único — A nomeação do Diretor-Geral do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) só será feita depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

DO 20-11-64. Ref. 10-12-64.

- 53) Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 — “Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.”

Art. 38 — O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será dirigido por uma Diretoria composta de cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notável saber e idoneidade depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

§ 1.º — O Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, também nomeado com prévia aprovação do Senado Federal, dentre os membros da Diretoria, terá remuneração correspondente a setenta e cinco por cento do que percebem os Ministros de Estado.

DO 30-11-64.

- 54) Lei n.º 4.510, de 1.º de dezembro de 1964 — “Reorganiza a Casa da Moeda, e dá outras providências.”

Art. 7.º — Os membros do Conselho Deliberativo, inclusive o Diretor Executivo da Casa da Moeda, serão nomeados pelo Presidente da República, mediante aprovação prévia do Senado Federal e exercerão mandato de cinco anos, permitida a recondução, à exceção do Diretor Executivo da Casa da Moeda cuja recondução é permitida mas que será demissível ad nutum.

Parágrafo único — O Diretor Executivo da Casa da Moeda deverá ser pessoa notoriamente familiarizada com as atividades da autarquia, e de reconhecida probidade.

DO 29-9-64.

- 55) Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964 — “Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias. Cria o Conselho Monetário Nacional, e dá outras providências.”

Art. 6.º — O Conselho Monetário Nacional será integrado pelos seguintes membros:

I — Ministro da Fazenda, que será o Presidente;

II — Presidente do Banco do Brasil S/A;

III — Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;

IV — 6 (seis) membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, com mandato de 6 (seis) anos, podendo ser reconduzidos.

Art. 14 — O Banco Central da República do Brasil será administrado por uma Diretoria de 4 (quatro) membros, um dos quais será o Presidente, escolhido pelo

Conselho Monetário Nacional dentre seus membros mencionados no inciso IV, do artigo 6.º, desta Lei.

“.....”

Art. 21 — O Presidente e os Diretores do Banco do Brasil S.A. deverão ser pessoas de reputação ilibada e notória capacidade.

§ 1.º — A nomeação do Presidente do Banco do Brasil S.A. será feita pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal.

§ 2.º — As substituições eventuais do Presidente do Banco do Brasil S/A não poderão exceder o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, sem que o Presidente da República submeta ao Senado Federal o nome do substituto.

“.....”

Art. 22 — As instituições financeiras públicas são órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal.

“.....”

§ 2.º — A escolha dos Diretores ou Administradores das instituições financeiras públicas federais e a nomeação dos respectivos Presidentes e designação dos substitutos observarão o disposto no artigo 21, parágrafos 1.º e 2.º, desta Lei.

“.....”

DO 31-12-64.

- 56) Lei n.º 5.910, de 30 de maio de 1966 — “Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências.”

“.....”

Art. 74 — Das “Disposições Transitórias”:

Art. 74 — As primeiras nomeações de Juizes Federais e de Juizes Federais Substitutos serão feitas por livre escolha do Presidente da República, dentre brasileiros de saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1.º — A nomeação do Juiz Federal e do Juiz Federal Substituto será precedida do assentimento do Senado Federal.

“.....”

DO 1.º-6-66.

- 57) DCN (Seção II) 5-7-68, pág. 2.276.
 58) DCN (Seção II) 28-4-70, pág. 575.
 59) DCN (Seção II) 28-4-70, pág. 576.
 60) DCN (Seção II) 28-4-70, pág. 577.
 61) DCN (Seção II) 22-7-70, pág. 2.811.
 62) “MENSAGEM N.º 19, DE 1970 (N.º 78/70, na origem)

Excelentíssimos Senhores Membros do Senado Federal:

Na forma do artigo 1.º da Lei n.º 510, de 1.º de dezembro de 1964, e à vista dos Decretos-Leis n.ºs 801, de 28 de agosto de 1969, e 910, de 1.º de outubro de 1969, tenho a honra de submeter à consideração de Vossas Excelências a recondução do Senhor Roberto Ribeiro de Carvalho para integrar o Conselho Deliberativo da Casa da Moeda, como representante do Ministério da Fazenda.

Brasília, em 5 de maio de 1970. — **EMILIO G. MÊDICLI.**

E.M. 162

20-abr-1970.”

DCN (Seção II) 6-5-70, pág. 811

- 63) Vide Ata da 5.ª Reunião Extraordinária da Comissão de Economia, realizada em 13 de maio de 1970. DCN Seção II — 20-5-70, pág. 1.432.

- 64) DCN 19-5-70.
- 65) "Anais do Senado". Sessão de 18 de junho de 1891, págs. 71 e seguintes.
- 66) Vide "Indicação" transcrita no Parecer n.º 8, de 1891, do Senado, datado de 24 de junho de 1891 (material cedido pela Subsecretaria do Arquivo).
- 67) "A Mesa do Senado, tendo examinado como lhe cumpria, a indicação assinada pelo Sr. Senador Rui Barbosa e outros, que lhe foi remetida em sessão de 22 do corrente mês é de parecer que entre ela em discussão e seja adotada, com as seguintes alterações, para o fim de ser considerada como aditamento ao Regimento Interno do Senado:
- Ao art. 1.º Depois da palavra — Federal — acrescente-se — do Tribunal de Contas, e depois da palavra — Justiça — acrescente-se — finanças.
- Ao art. 7.º Em vez de — quatro — diga-se — oito.
- Art. 11. Substitua-se pelo seguinte — O assunto tratado em sessão secreta e as comunicações confidenciais do Poder Executivo serão conservadas em sigilo, enquanto o Senado não resolver o contrário.
- Acrescente-se:
- Art. 13. Ficam revogadas as disposições em contrário.
- Sala das Comissões, em 24 de junho de 1891. — Prudente de Moraes — João Belfort Vieira — Gil Diniz Goulart — João Soares Neiva e M. Bezerra de Albuquerque Junior.
- (Parecer do Senado n.º 81, de 1891 (cópia oferecida pela Subsecretaria do Arquivo).
- 68) In "Manual do Senador". Senado Federal. Rio de Janeiro. Tip. Jornal do Comércio de Rodrigues & Cia. 1905. Nota de Afonso Pena ao art. 69 e seguintes, pag. 57.
- 69) "Anais do Senado". Sessão de 23 de maio de 1893, págs. 133/4.
- 70) Vide "Manual do Senador" — Rio de Janeiro. Tip. do Jornal do Comércio de Rodrigues & Cia., 1905.
- 71) *Ibidem*, *ibidem*, pag. 57.
- 72) "Comentários à Constituição Federal Brasileira" — Colligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo. Livraria Acadêmica. III Volume, arts. 41 a 54. Do Poder Executivo, págs. 270/1.
- 73) Regimento Interno do Senado. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1926.
- 74) Publicação da Imprensa Nacional. Rio de Janeiro. Setembro, 1936.
- 75) "Anais do Senado" (Sessões de setembro e outubro de 1946, págs. 197 e seguintes.)
- 76) "Anais do Senado" (Sessões de 22 de janeiro a 16 de fevereiro de 1948), págs. 567 e seguintes.
- 77) Vide publicação do Serviço Gráfico do Senado Federal. Brasília, 1968 — Res. n.º 2, de 1959, alterada pelas de nos 45, de 1960; 12 e 76, de 1961; 5, de 1962; 3, 26 e 34, de 1963; 6, 10 e 76, de 1964; 44 e 115, de 1965; 29, de 1966; 88, de 1967; e 13, de 1968.
- 78) Resoluções do Senado Federal. Subsecretaria de Anais. Tomo II. 1960-1967. Centro Gráfico do Senado, pag. 104.
- 79) Congresso Nacional. "Anais do Senado". Mês de dezembro de 1958. Sessões 192.ª a 199.ª Diretoria de Publicações. Rio de Janeiro. 1958, págs. 737 e seguintes.
- 80) Vide *op cit.* acima in nota 5, págs. 168/170.

Emenda Constitucional n.º 6

A 11 de março de 1976, o Senhor Deputado Nelson Marchezan e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 2, DE 1976

Acrescenta item ao "caput" do art. 99 e modifica a redação do seu § 1º da Constituição Federal.

Artigo único — O art. 99 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

I — O *caput* fica acrescido do seguinte item:

"V — a de mandato de vereador com cargo, função ou emprego público, havendo compatibilidade de horário, vedada a aceitação de qualquer cargo, emprego ou função no âmbito da administração direta ou indireta do respectivo Município, salvo mediante concurso público."

II — O § 1º passa a ter a seguinte redação:

"§ 1º — Em qualquer dos casos dos itens I a IV a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matéria e compatibilidade de horários."

JUSTIFICAÇÃO

Com o restabelecimento da remuneração dos Vereadores (Emenda Constitucional nº 4, de 23-4-75, regulamentada pela Lei Complementar nº 25, de 2-7-75), que se deveu sobretudo à alta compreensão do eminente Presidente Ernesto Geisel para a necessidade de valorizar o exercício do mandato legislativo municipal, ficou pendente a situação dos Vereadores que exercem função pública federal, estadual ou municipal e, conseqüentemente, os problemas de acumulação ou de opção de vencimentos.

2. No tocante aos funcionários estaduais e municipais, algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, como é o caso, dentre outros, do Rio Grande do Sul, por exemplo, permitem a opção pelos subsídios ou vencimentos do cargo público.

Já no que diz respeito ao funcionário público federal, o exercício de mandato legislativo não figura entre as exceções para a acumulação remunerada de cargos e funções públicas estabelecidas na Constituição brasileira (art. 99), pois, como estabelece o art. 104, o funcionário público investido em mandato federal ou estadual "ficará afastado do exercício do cargo e somente por antigüidade será promovido", e apenas ao funcionário municipal investido em *mandato gratuito* de Vereador se permite "a percepção de vantagens de seu cargo nos dias em que comparecer às sessões da Câmara" (§ 4º do art. 104).

3. Desde que implantadas as novas normas constitucionais relativas à remuneração dos Vereadores, têm os Senhores Congressistas sido solicitados por vereadores-funcionários públicos de todo o País, a encaminhar uma solução para esse problema.

Não podendo acumular nem fazer a opção, resta ao Vereador que se encontre nessa condição a alternativa do licenciamento. Mas, como via de regra, no caso dos funcionários federais e certamente de muitos estaduais, os vencimentos do cargo público são superiores aos subsídios da vereança, "cabendo unicamente a renúncia do mandato eletivo".

4. Temos nos dedicado ao estudo dessa relevante questão, principalmente por verificarmos que, à falta de uma solução adequada, e urgente, correremos o risco de ver afastarem-se das Câmaras de Vereadores, ou sentirem-se desestimulados a concorrer ao mandato milhares de cidadãos que, pela própria condição de funcionários públicos, são experientes no exercício de funções políticas.

5. Por outro lado, a emenda proposta veda aos Vereadores a aceitação de emprego público no âmbito do respectivo Município, a fim de evitar quaisquer distorções com base nas franquias abertas com os melhores propósitos pela proposição que ora temos a honra de submeter à elevada apreciação do Congresso Nacional.

Sala das Sessões, 1 de março de 1976. — *Nelson Marchezan — Lygia Lessa Bastos — Altair Chagas — Prisco Viana — Alípio Carvalho — Luiz Rocha — Cantídio Sampaio — Alcides Franciscato — A. H. Cunha Bueno — Blota Júnior — Glória Júnior — Sylvio Venturolli — Ferraz Egreja — Herbert Levy — Salvador Julianelli — Antonio Morimoto — João Pedro — Cardoso de Almeida — Parente Frota — Raimundo Diniz — Darclio Ayres — Alvaro Valle — Daniel Silva — Carlos Alberto Oliveira — Mauro Sampaio — Rui Bacelar — Marcelo Linhares — José Ribamar Machado — João Clímaco — Gastão Müller — Celso Carvalho — Alexandre Machado — Mário Mondino — João Durval — Humberto Souto — Nunes Leal — Gerson Camata — Ruy Codo — Jorge Paulo — Milton Steinbruch — Henrique Pretti — Freitas Nobre — Nina Ribeiro — Santilli Sobrinho — Oswaldo Lima — Mário Moreira — Francisco Libardoni — Nabor Júnior — Hélio Levy — Nelson Maculan — Dib Cherem — Henrique Cardoso — Geraldo Guedes — Flávio Marcílio — Brígido Tinoco — Amaury Müller — Antônio Moraes — Erasmo Martins Pedro — Magnus Guimarães — Edison Bonna — Pedro Lauro — Ruy Lino — Angelino Rosa — Getúlio Dias — Inocêncio Oliveira — Rogério Rêgo — Viana Neto — Jutahy Magalhães — Fernando Maga-*

Ihães — Wilson Falcão — Rômulo Galvão — Antônio José — Fernando Gama — Ademar Pereira — Abel Ávila — Ubaldo Barém — Theodoro Mendes — José Camargo — Alberto Lavinas — Walmor de Luca — Noide Cerqueira — Paulo Studart — Wilson Braga — Agostinho Rodrigues — Norton Macedo — Cleverson Teixeira — Adriano Valente — Ary Kffuri — Hermes Macedo — Santos Filho — Lomanto Júnior — Homero Santos — Arnaldo Lafayette — Carlos Wilson — Fábio Fonséca — Hugo Napoleão — Vasco Neto — Sebastião Rodrigues Jr. — Luiz Braz — Joel Ferreira — Daso Coimbra — José Sally — Jorge Vargas — Murilo Rezende — Januário Feitosa — Augusto Trein — Francisco Rollemberg — Nunes Rocha — Newton Barreira — Parsifal Barroso — Gomes do Amaral — Osvaldo Buskei — Mário Frota — Ernesto de Marco — Fernando Gonçalves — João Gilberto — Walter Silva — Paulo Marques — Murilo Badaró — Cotta Barbosa — Juarez Bernardes — Alcir Pimenta — Antônio Gomes — Gabriel Hermes — Júlio Viveiros — Raimundo Parente — Josias Leite — Siqueira Campos — Nossier Almeida — Antunes de Oliveira — Genervino Fonseca — Claudino Salles — Joel Lima — Lauro Leitão — Athiê Coury — Arlindo Kunzler — Célio Marques Fernandes.

O Senhor Deputado Josias Leite e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 5, DE 1976

Dá nova redação ao § 3º do art. 104 da Constituição Federal.

Artigo único — É dado ao § 3º do art. 104 da Constituição da República Federativa do Brasil a seguinte redação:

“Art. 104 —

§ 3º — É assegurado aos titulares de mandato eletivo municipal o direito de opção entre os subsídios do mandato e os vencimentos do cargo ou função, inclusive sob o regime da CLT, que ocuparem na administração direta ou indireta federal, estadual, municipal ou dos Territórios, quando houver incompatibilidade de horários e durante o tempo em que esta ocorrer; não havendo incompatibilidade, é assegurado o direito à remuneração do cargo ou função e os subsídios do mandato.”

JUSTIFICAÇÃO

1. Antes de mais nada, convém lembrar que o § 3º do art. 104 da Constituição constitui letra morta, em face da promulgação da Emenda Constitucional nº 4, de 23 de abril de 1975.

De fato, o § 3º dispunha sobre o exercício de “mandato gratuito de Vereador” assegurando-lhe o direito à percepção das vantagens do cargo nos dias em que comparecesse às sessões da Câmara Municipal.

Entretanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 4, de 1975, deixou de existir a vereança gratuita porque foi modificada a redação do § 2º do art. 15 da Magna Carta, que só autorizava a remuneração dos Vereadores das Capitais e dos Municípios cuja população excedesse duzentos mil habitantes.

Por isso, o referido § 2º do art. 15 passou a ter a seguinte redação:

“Art. 15 –

§ 2º – A remuneração dos Vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras Municipais para a legislatura seguinte nos limites e segundo critérios estabelecidos em lei complementar.”

Ato contínuo, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975, que estabeleceu critério e limites para a fixação da remuneração de Vereadores.

É evidente que todas as Câmaras Municipais se apressaram em votar os subsídios.

Entretanto, o legislador foi omissivo quanto à redação do § 3º do art. 104, que não foi expressamente revogado.

Então, no mesmo texto constitucional coexistem dois dispositivos perfeitamente antagônicos: um, que manda fixar os subsídios dos Vereadores, e que extinguiu a restrição anteriormente contida no § 2º do art. 15, que vedava o pagamento de subsídio aos Vereadores dos Municípios de população inferior a duzentos mil habitantes; e, o outro – o § 3º do art. 104 – que assegura ao funcionário municipal investido em mandato gratuito de Vereador (que foi abolido) o direito à percepção das vantagens do seu cargo, nos dias em que comparecer às sessões da Câmara Municipal.

Impõe-se, assim, a alteração deste último dispositivo, a fim de compatibilizá-lo com a nova redação dada ao § 2º do art. 15, mesmo porque não há mais mandato gratuito de Vereador.

Assim, a emenda se impõe desde logo pela evidente necessidade de extirpar a antinomia do texto da Lei Maior.

2. Entretanto, nossa emenda tem objetivo mais alto. Ela não visa apenas eliminar a contradição flagrante, mas ambiciona regular de vez a questão dos funcionários eleitos Vereadores, oferecendo solução não somente para o caso dos servidores municipais, mas de todos, sejam eles da administração direta ou indireta, da União, dos Territórios, dos Estados e Municípios.

A primeira dificuldade que surgia para se atingir tal meta era a disparidade de trabalho existente nas Câmaras Municipais. Legislativos municipais há, nos pequenos Municípios, em que as reuniões da Edilidade são escassas, porque os problemas são diminutos e os recursos insignificantes. Normalmente, só há algumas sessões da Câmara Municipal em cada mês, realizando-se normalmente à noite. Nesses casos, não há nem mesmo incompatibilidade de horários no funcionamento da Câmara e dos órgãos administrativos.

Entretanto, à medida que aumenta a população dos Municípios e a sua importância, crescem os seus problemas. Com eles, aumenta o trabalho da Vereança e do Executivo Municipal. Chegamos, assim, ao extremo oposto das grandes metrópoles, em que as Câmaras e o Executivo funcionam em regime de tempo integral, absorvendo totalmente, com o seu funcionamento, as atenções, a dedicação e o trabalho dos seus membros.

Os Vereadores de cidades como São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador etc., não têm condições de exercer qualquer outra atividade, porque a Vereança absorve totalmente a sua capacidade de trabalho. O Prefeito de uma cidade como São Paulo tem carga de trabalho muito superior à de vários Governadores.

3. Foi considerando tal disparidade de situação que julgamos oportuno formular emenda suficientemente elástica que oferecesse solução justa a todas as situações.

Isto era tanto mais necessário quanto é sabido que os subsídios de Vereador variam extremamente, por força da Lei Complementar nº 25, de 1975, que fixou teto a essa remuneração. Ela não poderá ultrapassar de 3% (despesa total) da receita efetivamente realizada pelo Município, no exercício anterior (art. 7º), a não ser que esse limite torne os subsídios de Vereador inferiores a 3% dos subsídios do Deputado Estadual (art. 4º, nº X).

Por isso e levando em conta o princípio que veda as acumulações, a emenda dá ao funcionário eleito Vereador ou Prefeito, seja ele da administração direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou dos Territórios, o direito de optar entre os vencimentos do cargo e os subsídios do mandato, quando houver incompatibilidade de horários e enquanto ocorrer tal incompatibilidade.

De outra parte, não ocorrendo incompatibilidade de horário que impeça o exercício pleno de ambas funções, como acontece com os professores e outras profissões, é assegurado ao mandatário municipal receber a remuneração de seu cargo e os subsídios do mandato.

Realmente, não seria equânime dar o direito de opção, com afastamento do cargo, aos Vereadores das pequeninas cidades, que raramente se reúnem, fazendo-o normalmente à noite, sem qualquer embaraço ao pleno exercício de seu cargo.

Por outro lado, seria iníquo negar o direito de opção àqueles que são obrigados a uma dedicação exclusiva para o bom desempenho do mandato e ao afastamento do exercício do cargo efetivo.

Foi atendendo a tais situações completamente díspares que a emenda permite a opção como regra geral, e a acumulação como a exceção, todo o problema está na compatibilidade de horários para o exercício do cargo ou função e do mandato eletivo municipal do servidor.

4. Por outro lado, seria iníquo negar o direito de opção aos Vereadores dos pequenos Municípios, de rendas ínfimas — e que constituem a imensa maioria —, pois isto iria fazer com que os Vereadores perdessem os venci-

mentos de seus cargos para somente receber as irrisórias quantias pagas como subsídios aos Vereadores das regiões menos desenvolvidas do Brasil. Isto os levaria simplesmente à miséria, comprometendo o exercício do mandato e, mais ainda: afastaria da Vereança todos aqueles cidadãos prestantes que poderiam dar valiosa colaboração à administração municipal, mas que seriam virtualmente impedidos de o fazer porque perderiam os vencimentos dos seus cargos.

5. Por outro lado, a necessidade de emenda disciplinadora da hipótese ora legislada decorre do fato de já ter sido a questão levada aos Tribunais, que, diante dos textos legais, têm tomado decisões às vezes conflitantes, como se vê dos seguintes arestos do Tribunal Federal de Recursos:

"Apelação Cível nº 29.204

Relator: Ministro Henoch Reis.

EMENTA: Funcionário público. Afastamento do cargo para o desempenho de mandato eletivo de Vereador, com percepção de vencimentos, em face da gratuidade do mandato, reassumindo o servidor, nos períodos de recesso da Câmara Municipal.

— Lei nº 1.711/52, art. 121, II. Não será possível enquadrar o funcionário-vereador nessa regra geral, se vier a perceber do Município, como representação, importância correspondente à conferida, a esse título, ao Prefeito, superior, além disso, aos vencimentos do seu próprio cargo.

— Procedência da ação do INPS, para que o funcionário restitua o que recebeu indevidamente, devendo, entretanto, a devolução dar-se em prestações mensais de valor não superior a 10% do vencimento do réu." (Acórdão de 3-9-75, no DJ de 10 do mesmo ano, pág. 6.452.)

Essa decisão foi da 3ª Turma daquele Tribunal. Já a Segunda Turma assim decidiu a remessa *ex officio* nº 74.820, do Rio Grande do Norte, relatada pelo Ministro Amarílio Benjamin:

"EMENTA: Funcionário federal. Exercício da função de Vereador. Possibilidade. Pode o funcionário federal exercer livremente o cargo de Vereador. O fato de perceber gratificação, no desempenho de cargo da Mesa Diretora, não o obriga a optar ou a restituir, desde que não há lei que imponha a restrição." (Acórdão de 2-5-75, no DJ de 2-9-75, pág. 6.194.)

Como se vê, a situação é ambígua, suscitando dúvidas e trazendo prejuízos.

6. O problema cresce de importância se atentarmos para o art. 121, II, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei nº 1.711, de 28-10-52, que diz:

"Art. 121 — Ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo, perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo o funcionário:

.....

II — quando no exercício de mandato eletivo remunerado federal, estadual ou municipal.”

Como se vê, a legislação atual não reconhece o direito de opção ao mandatário eletivo.

Mais ainda: o texto legal é amplo. Abrange não só os mandatos eletivos para o Legislativo como os do Executivo. Portanto, alcança também os Prefeitos das pequenas cidades, onde a remuneração do cargo também é irrisória.

Por isso, a emenda que propomos se estenderá aos Prefeitos, assegurando-lhes o direito de opção entre os vencimentos do seu cargo efetivo e os do mandato eletivo.

Isto possibilitará a muitos cidadãos de prol a oportunidade de servirem a seus Municípios, não só como Vereadores, mas também como Prefeitos, o que não ocorre atualmente.

Feitas estas considerações, entregamos esta proposta à consideração dos doutos do Congresso, que certamente irão aprimorá-la a fim de dar a melhor solução ao problema que focalizamos.

Josias Leite — Antônio Gomes — Ney Lopes — Siqueira Campos — Jorge Arbage — Alexandre Machado — Wilson Braga — Maurício Leite — Adhemar Pereira — Antônio Ferreira — Carlos Wilson — Carlos Alberto Oliveira — Wilmar Dallanhol — Nereu Guidi — Dib Cherem — Geraldo Bulhões — Humberto Souto — Celso Carvalho — Raymundo Diniz — Luiz Braz — José Carlos Teixeira — Antônio Pontes — Leur Lomanto — Epitácio Cafeteira — João Aloys — José Maurício — Frederico Brandão — Temístocles Teixeira — Sílvio Abreu Jr. — Sebastião Rodrigues Jr. — Nadyr Rossetti — Jerônimo Santana — Nasser Almeida — Rosa Flores — Aírton Soares — Alípio Carvalho — Ricardo Fiuza — Mauro Sampaio — João Climaco — Nunes Rocha — Rubem Dourado — Rafael Faraco — Wilmar Pontes — João Durval — Antônio José — Raymundo Parente — Cardoso de Almeida — Arnaldo Lafayette — Furtado Leite — Paulo Ferraz — Henrique Cardoso — Hugo Napoleão — Juarez Bernardes — Olivir Gabardo — Gamaliel Galvão — Alcir Pimenta — Inocêncio Oliveira — Edison Bonna — Adalberto Camargo — Francisco Libardoni — Emmanoel Waismann — Aurélio Campos — Milton Steinbruch — Getúlio Dias — Ernesto Valente — Octacílio Almeida — Jar-mund Nasser — Hélio Levy — Antunes de Oliveira — Odacyr Klein — Adhemar Santillo — Walber Guimarães — Nelson Thibau — Eduardo Galil — Ioa-hir Garcia — Roberto Carvalho — José Ribamar Machado — Nabor Júnior — Mário Frota — Lins e Silva — Fernando Cunha — Paes de Andrade — Jorge Paulo — Genervino Fonseca — Aloísio Santos — José Thomé — Gerson Camata — Daso Coimbra — Abdon Gonçalves — Humberto Lucena — Expedito Zanotti — Álvaro Dias — Tarcísio Delgado — Carlos Santos — Octacílio Queiroz — Nina Ribeiro — Ruy Lino — Ubaldo Barém — Correia Lima — Francisco Rocha — Antônio Morais — Adriano Valente — Gomes do Amaral — Paulo Marques — Benedito Canellas — Elcival Caiado — Carlos Cotta — Padre Nobre — Genival Tourinho — Miro Teixeira — Cid Furtado — Santilli Sobrinho — Mário Moreira — Francisco Amaral — Joel Ferreira —

Petxoto Filho — Pedro Lauro — Gabriel Hermes — Hélio de Almeida — Antônio Bresolin — Walter Silva — João Castelo — Brígido Tinoco — João Gilberto — Januário Feitosa — Célio Marques Fernandes — Eurico Ribeiro — Angelino Rosa.

As duas propostas foram lidas na sessão do Congresso Nacional realizada a 7 de abril de 1976, especialmente convocada para este fim. ⁽¹⁾

Após a leitura das Propostas, a Presidência fez a seguinte comunicação:

O SR. PRESIDENTE (*Magalhães Pinto*) — As propostas que acabam de ser lidas visam a regular matéria correlata, devendo, conseqüentemente, tramitar em conjunto.

Assim sendo, esta Presidência, nos termos regimentais, irá designar, apenas, uma Comissão Mista que ficará incumbida do estudo das duas propostas.

De acordo com as indicações das Lideranças, fica assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria:

Propostas de Emenda à Constituição números 2 e 5, de 1976.

Pela Aliança Renovadora Nacional — Senadores Jarbas Passarinho, José Sarney, Helvídio Nunes, Virgílio Távora, Luiz Cavalcante, Heitor Dias, Mendes Canale, Saldanha Derzi e os Srs. Deputados Prisco Viana, Raymundo Diniz, Paulo Studart, Luiz Braz, Daso Coimbra e Noser Almeida.

Pelo Movimento Democrático Brasileiro — Senadores Mauro Benevides, Agenor Maria, Itamar Franco e os Srs. Deputados Aloísio Santos, Epiácio Cafeteira, Fernando Lyra, Ney Ferreira e Joel Lima.

A Comissão, nos termos do art. 74 do Regimento Comum, terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar o parecer.

De acordo com o art. 75 do Regimento Comum, perante a Comissão Mista, poderão ser apresentadas emendas, com a assinatura, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

A 11 de março de 1976, o Senhor Deputado Epiácio Cafeteira e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 3, DE 1976

Dispõe sobre a remuneração dos vereadores, alterando o § 2º do art. 15 da Constituição Federal.

Artigo único — O § 2º do art. 15 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“§ 2º — A remuneração dos Vereadores terá a natureza e valor jurídico de representação e será fixada pelas respectivas Câmaras

(1) DCN de 8-4-76 — Retificado no DCN de 20-4-76.

Municipais, nos limites e segundo critérios estabelecidos em lei complementar.”

JUSTIFICAÇÃO

No processo legislativo brasileiro verifica-se uma dificuldade muito grande, qual seja, a da constituição das Câmaras de Vereadores. Entidades de base em todo o processo político, não devem ser tratados os conselhos municipais como organismos de classe inferior e de menor importância. Pelo contrário, as Câmaras Municipais têm funções eminentes, dentre as quais a de verdadeiras escolas de liderança e formação política.

Todavia, muitos são os obstáculos que se opõem à formação dos quadros do Poder Legislativo nas comunas brasileiras.

Um deles é, justamente, a vedação de acumulação dos subsídios com vencimentos percebidos na Administração Pública e em órgãos que pertencem ao elenco de atividades do setor do Governo, ou seja, muitas empresas públicas, econômicas mistas e fundações.

Consideradas remuneração auferida dos cofres públicos, sobre os subsídios prevalecem, no momento, as razões que proíbem a acumulação, com as exceções do art. 99 e seus incisos da Constituição Federal.

Dessa maneira, são automaticamente excluídos do exercício do mandato — ou desestimulados de a ele concorrerem — os funcionários públicos e assemelhados que não poderiam fazer uma opção danosa a seus interesses pessoais.

Quem perde é a função pública de Vereador, que deixa de contar com elementos de valor, na vida da comunidade, que bem poderiam emprestar sua excelente colaboração ao processo de criação legislativa, no nível dos Municípios.

A presente Proposta de Emenda à Constituição Federal tem por fim corrigir esse erro. Dando à remuneração de Vereador a natureza e o valor jurídico de *representação*, permitirá sua percepção por aqueles que forem investidos no mandato, independentemente da qualidade dos vencimentos auferidos de outras fontes.

Pretendemos com a reforma incorporar aos quadros do Poder Legislativo de nossas quatro mil comunidades de base aquelas elites locais que têm mais a dar para uma ação de Governo. São médicos, engenheiros de entidades públicas, funcionários do Banco do Brasil, da PETROBRÁS, da E.C.T. e de outros organismos, muitos deles portadores de grau universitário, e como tais muito bem condicionados a emprestar melhor qualidade ao desempenho do mandato de Vereador.

Esses lideranças naturais — ou impostas pelo processo cultural — deverão ser mobilizadas, para que a produção legislativa de grau municipal possa refletir, de modo mais técnico e objetivo, as aspirações da comunidade e os problemas locais sejam mais bem equacionados.

Sabemos que, mais e mais, os Municípios são investidos em responsabilidades e têm que estudar e decidir sobre problemas cada vez mais

eminentes. Exemplos disto, os planos diretores dos núcleos urbanos, ou os códigos tributários, que hoje se impõem ao exame e à consideração dos Municípios, dentro de uma programação de governo que se torna mais complexa, por exigência do próprio momento técnico que vivemos.

Diferentemente de uma ação restrita à denominação de artérias e praças, ou à autorização para melhoramentos de logradouros públicos, as Câmaras de Vereadores se defrontam com problemas de maior grau de magnitude. O ensino fundamental, por imposição constitucional, é de responsabilidade do Município, e a este cabe formular e administrar os programas e planos para assegurar essa escolaridade na faixa dos 7 aos 14 anos. O programa de áreas metropolitanas e de desenvolvimento urbano exige do legislador municipal uma visão bem mais ampla das condicionantes sociológicas das concentrações urbanas, e o trato com problemas como o de transporte de massas ou serviços explorados em condições de cooperação entre várias comunidades.

Funcionando quase sempre à noite, sem interferência portanto com o regime de trabalho de outras funções exercidas pelo Vereador, as Câmaras Municipais permitem extrema mobilidade no recrutamento dessas elites locais. A sobretarefa que lhes seria imposta, pela participação nos trabalhos legislativos, é que seria recompensada com a representação que vier a ser estabelecida, em cada legislatura, na forma da lei complementar.

Não se trata, pois, de favorecer uma acumulação pura e simples de rendimento. No caso de representação do Vereador, haveria também o propósito de indenizar, ainda que parcialmente, os gastos inevitáveis do exercício do mandato.

Achamos que a Proposta de Emenda, ora apresentada, terá o mérito inegável de estimular as lideranças naturais de nossas comunidades a se filiarem aos Partidos e, através do desempenho das funções de Vereador, contribuir positivamente para o aprimoramento da estrutura do Poder Municipal.

Brasília, 11 de março de 1976. — *Epitácio Cafeteira — Dias Menezes — Nelson Thibau — Olivir Gabardo — Expedito Zanotti — Antônio Aníbelli — Adhemar Santillo — Alceu Collares — Walber Guimarães — Arnaldo Lafayette — Jorge Paulo — Israel Dias-Novae — Fernando Cunha — Nadyr Rossetti — Marcondes Gadelha — José Ribamar Machado — Murilo Rezende — Aluizio Paraguassu — Ernesto de Marco — Erasmo Martins Pedro — Humberto Lucena — Eduardo Galil — Jorge Ueque — Vieira da Silva — Darcílio Ayres — Oswaldo Zanello — Frederico Brandão — Yasunori Kunigo — Lincoln Grillo — Airton Sandoval — Octacílio Almeida — Aurélio Campos — Carlos Wilson — Joaquim Bevilacqua — Theodoro Mendes — Hélio de Almeida — Rafael Faraco — Jarbas Vasconcelos — Fábio Fonseca — Oswaldo Lima — Sebastião Rodrigues Jr. — Alcir Pimenta — Airton Soares — José Thomé — Antônio Belinatti — Daniel Silva — Hildérico Oliveira — Noide Cerqueira — Walter Silva — Josias Lette — Lins e Silva — Antunes de Oliveira — Antônio Pontes — Octacílio Queiroz — Henrique Cardoso — Ruy Córdo — José Costa — João Cunha — Guaçu Piteri — Paulo Marques — Rosa Flores — Francisco Libardoni — Francisco Rocha — Francisco Amaral — Amaury*

Müller — Petxoto Filho — Generoso Fonseca — Temístocles Teixeira — Joel Lima — Leônidas Sampaio — Vinícius Cansanção — João Gilberto — Júlio Vioeiros — Celso Barros — Magnus Guimarães — Tarcísio Delgado — Roberto Carvalho — Walter de Castro — Ney Ferreira — Odacyr Klein — Rubem Dourado — Siqueira Campos — Carlos Cotta — Renato Azeredo — Gomes do Amaral — Sérgio Murilo — Fernando Coelho — Gamaliel Galvão — Oswaldo Buskei — Pedro Lauro — Alvaro Dias — Nelson Maculan — Joel Ferreira — Getúlio Dias — Padre Nobre — Jaison Barreto — Florim Coutinho — Sílvio Abreu Jr. — Pacheco Chaves — Fernando Gama — Mário Frola — Henrique Eduardo Alves — Freitas Nobre — Luiz Rocha — Emanuel Waismann — Argilano Dario — Ruy Lino — Paulo Studart — José Mandelli — Jairo Brum — José Maurício — JG de Araújo Jorge — Francisco Studart — Aldo Fagundes — Odemir Furlan — Genival Tourinho — Paes de Andrade — Otávio Ceccato — Antônio Moraes — Antônio Carlos — Mac Dowell Leite de Castro — Lysânias Maciel — Marcos Tito — João Arruda — Moreira Franco — Jader Barbalho — Figueiredo Correia — Milton Steinbruch — Carlos Santos — José Carlos Teixeira — Iturival Nascimento — Nabor Júnior — Adalberto Camargo — Miro Teixeira — Pedro Faria — Ário Theodoro — Aloísio Santos — Eurico Ribeiro.

A proposta foi lida na sessão do Congresso Nacional realizada a 8 de abril de 1976, especialmente convocada para este fim. (2)

Antes da leitura da Proposta, a Presidência fez a seguinte comunicação:

O SR. PRESIDENTE (Magalhães Pinto) — Foi encaminhada à Presidência a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 1976, que versa matéria conexa com a de proposta com tramitação já iniciada.

A Presidência, nos termos e para os fins do disposto no § 5º do artigo 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo subsidiário do Regimento Comum, após a leitura da referida proposta, irá encaminhá-la à Comissão Mista competente, anteriormente designada.

O Sr. Primeiro-Secretário irá proceder à leitura da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 1976, que será anexada às de nºs 2 e 5, de 1976.

A 22 de abril de 1976, o Senhor Deputado Joel Ferreira e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 1976

Dispõe sobre o servidor público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal.

Art. 1º — O art. 104 e seus parágrafos da Constituição passam a ter as seguintes redações:

“Art. 104 — O servidor público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal ficará afastado do exercício do cargo.

(2) DCN de 9-4-76 — Retificado no DCN de 20-4-76.

§ 1º — O tempo de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

§ 2º — A lei poderá estabelecer outras normas para o servidor público candidato a mandato eletivo, diplomado para exercê-lo ou já em seu exercício.”

JUSTIFICAÇÃO

1. Os parlamentares têm papel relevante no processo e no enriquecimento do Brasil.

O valor dos Parlamentos nos Regimes Representativos está assentado na eficácia da Democracia. Os homens públicos que os compõem em momentos difíceis, revelam a justa medida do seu comportamento face a interesses mais altos, merecedores de compreensão e entendimento, em nome de um bem maior, que é a felicidade do povo e a tranqüilidade da Nação.

Todos aqueles que têm militância política são abnegados servidores da causa pública e do povo. Não fora a atuação dos legisladores, as estruturas democráticas e os altos interesses do povo estariam sempre confusos e abalados.

Os políticos, tendo a vivência dos problemas do Estado e do povo, cooperam decisivamente na sua solução. Os Vereadores, muitas vezes acusados de indiferentes, são na realidade beneméritos e abnegados. Deixam seus interesses, fazem viagens custosas para assistirem às convenções partidárias e trabalham visando à melhoria de sua cidade, de seu vilarejo ou de seu povoado. Muitas vezes é graças a essa dedicação que benefícios públicos são levados para o interior, fixando nossa gente no meio rural e evitando o êxodo para os centros urbanos.

Atravessando às vezes etapas difíceis, mas conscientes do seu papel no desenvolvimento da Nação, o homem público continua firme, sempre presente nas decisões para o engrandecimento desta Pátria.

Quem pode interpretar a vida social como um todo, como projeto ou abertura de possibilidades históricas, este é o político, bem entendido, o político na sua verdadeira acepção, aquele capaz de realizar a grande política. Eis a razão de ser da política e dos políticos: interpretar e propor a uma sociedade seu programa de convivência nacional e internacional, ponto de partida para qualquer planejamento ulterior. Para isto, o político faz falta, para tanto deve existir.

2. As Constituições são os Supremos Estatutos que regem e ordenam a vida social e a convivência dos indivíduos, no país juridicamente organizado.

Uma vez erigidas em Constituição, as normas adotadas para reger a vida de uma Nação aspiram, naturalmente, à perpetuidade, embora sabendo que são suscetíveis de modificação.

Nessa expectativa, costumam adotar duas atitudes e dois tipos de providências que podem parecer contraditórias, mas, na verdade, são complementares por um lado, afirmam-se permanentes, armando sólido arcabouço para garantir a própria perpetuidade; por outro, não podendo ignorar que a vida é um processo de constante adaptação, tratam de prever e regular o modo pelo qual poderão elas próprias adaptar-se ao imprevisto — exatamente para sobreviver. Com esse objetivo, costumam elas, ainda, distinguir o que lhes é essencial e deve ser imutável, deixando margem à possível modificação do que não deva afetar sua essência e seus princípios.

Há momentos históricos, há conjunturas políticas, há situações sociais em que se dá a ruptura do sistema, ou ele entra em curto-circuito, ou, em uma palavra, “pifa”, não funciona e acaba por sair do ar.

Torna-se imprescindível revê-lo, repará-lo, reformá-lo, talvez substituí-lo por outro, novo, não menos aspirante à perpetuidade, nem menos sujeito às vicissitudes do tipo dos que provocaram a parada cardíaca do seu antecessor.

Entre a vigência de duas Constituições, há um hiato que é preciso preencher de algum modo, pois também nesse período os indivíduos vivem, trabalham e a sociedade se mantém. É, pois, indispensável suprir a falta do sistema permanente pela instalação de um sucedâneo, que permita ir atamancando soluções de emergência enquanto nova Constituição não vem.

3. No fulcro destas considerações, apresentamos esta Proposta de Emenda Constitucional à elevada consideração do Congresso Nacional, objetivando corrigir as falhas contidas no art. 104 e seus parágrafos da nossa Constituição.

Na mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da instalação dos trabalhos da nova Legislatura, no ano próximo passado, o Presidente Geisel reafirmou a “*intenção manifesta desde a primeira hora*” de seu Governo de “dedicar maior atenção ao campo político — não só externo como sobretudo interno — e de cuidar com toda a objetividade do campo social, através de medidas a ele especificamente destinadas”.

O Presidente Geisel declarou, ainda, que “esta Legislatura deverá, assim o permita Deus, coincidir com a fase de meu Governo em que espero afirmar a importância da ação política”. Está de pé o apelo à imaginação criadora dos políticos no sentido de instituir remédios para a manutenção da atmosfera de segurança e ordem, e, bem assim, a reafirmação de que cabe aos Partidos — do Governo e da Oposição —, essenciais ao estilo de vida democrático, concorrer decisivamente para o aperfeiçoamento da estrutura política nacional”.

Nessa conformidade, urge alterar as disposições contidas no art. 104 e seus parágrafos.

Não é justo que ao político, sendo servidor público, ao voltar ao seu cargo público, seja por não ter sido reeleito ou por encerrar sua carreira política, não seja o seu tempo de exercício de mandato eletivo federal,

estadual ou municipal contado como tempo de serviço para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

Assim, quanto aos quinquênios, não tem sido uniformemente concedidos ao ex-parlamentar ao voltar ao seu cargo público. Esta situação não pode perdurar. Daí a oportunidade da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Quanto à supressão do § 3º do art. 104, *sub foco*, justifica-se por não haver mais mandato gratuito de Vereador, porquanto a Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975, publicada no *Diário Oficial* da União, de 4 de julho de 1975, estabeleceu critério e limites para a fixação da remuneração a todos os Vereadores do País.

A dinâmica da sociedade exige a atualização do direito.

Por causa disso e por isso, apresentamos esta Proposta de Emenda à Constituição, a fim de adaptá-la à realidade brasileira.

Sala das Sessões, em 22 de abril de 1976. — Joel Ferreira — Cotta Barbosa — Marcos Tito — João Arruda — Brígido Tinoco — Israel Dias-Novaes — Juarez Batista — Oswaldo Lima — Hélio de Almeida — Octacílio Queiroz (apoio) — Rosa Flores — JG de Araújo Jorge — Jader Barbalho — Adhemar Santillo — Genervino Fonseca — Walmor de Luca — Walter Castro — Ernesto de Marco — Sérgio Murilo — Sílvio Abreu Júnior — Aurélio Campos — Odacyr Klein — Antônio José — Magnus Gutmarães — José Mandelli — Léo Simões — José Bonifácio Neto — Antônio Bresolin — Walter Silva — Dias Menezes — Olivir Gabardo — Pacheco Chaves — Antônio Belinatti — Paulo Studart — Gomes da Silva — Peixoto Filho — Daso Coimbra — Hugo Napoleão — João Climaco — Newton Barreira — Edison Bonna — Pedro Lucena — Oswaldo Buskei — Argilano Dario — Mário Moreira — Henrique Pretti — Paulo Ferraz — Raimundo Parente — Rogério Régo — Joaquim Coutinho — Gonzaga Vasconcelos — Marcondes Gadelha — Tarcísio Delgado — Cardoso de Almeida — Braga Ramos — Marcelo Linhares — Darcílio Ayres — Valdomiro Gonçalves — Theodoro Mendes — Gabriel Hermes — Renato Azeredo — Getúlio Dias — Carlos Santos — João Cunha — Nabor Júnior — Guaçu Piteri — Sebastião Rodrigues Júnior — Fábio Fonseca — Adalberto Camargo — João Menezes — Humberto Lucena — José Carlos Teixeira — Alceu Collares — Arnaldo Lafayette — João Gilberto — Júlio Viveiros — Carlos Cotta — Jorge Paulo — Vinícius Cansanção — Genival Tourinho — Nosser Almeida — Jairo Brum — Wilson Braga — Florim Coutinho — José Maurício — Mário Frota — Antunes de Oliveira — Pedro Lauro — Noide Cerqueira — Nina Ribeiro — José Haddad — Gastão Müller — Alacid Nunes — Ary Valadão — Ney Ferreira — Padre Nobre — Frederico Brandão — Vieira da Silva — Magno Bacelar — Antônio Morimoto — Ivahyr Garcia — Jarmund Nasser — Álvaro Dias — Norberto Schmidt — Dib Cherem — Gioia Júnior — Jorge Ferraz — Francisco Amaral — Raymundo Diniz — Wilson Falcão — Jonas Carlos — Fernando Lyra — Antônio Mariz — Paes de Andrade — Nelson Maculan — Gamaliel Galvão — Arlindo Kunzler — Amaral Netto — Rubem Medina — Alberto Hoffmann — Ubaldo Barém — Ary Kffuri — Gomes do Amaral — Fernando Gama —

Antônio Pontes — Luiz Braz — Carlos Alberto Oliveira — Aldo Fagundes — Antônio Carlos — Juarez Bernardes — Célio Marques Fernandes — Ruy Lino — Figueiredo Correia — Gerson Camata — Jorge Moura — Sylvio Venturolli — Pedro Faria — Vilmar Pontes — Ulysses Potiguar — Igo Losso — Oswaldo Zanello — Osmar Leitão — Jerônimo Santana — Humberto Souto (apoio) — Lomanto Júnior — Milton Steinbruch — Santos Filho — Leur Lomanto — Parsifal Barroso — Francisco Rollemberg — Júlio Viveiros.

A proposta foi lida na Sessão do Congresso Nacional realizada a 5 de maio de 1976, especialmente convocada para este fim. (3)

Antes da leitura da Proposta, a Presidência fez a seguinte comunicação:

O SR. PRESIDENTE (*Magalhães Pinto*) — Foi encaminhada à Presidência a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1976, que versa matéria conexa com a de propostas com tramitação já iniciada.

Esta Presidência, nos termos e para os fins do disposto no § 5º do art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo subsidiário do Regimento Comum, após a leitura da referida proposta, irá encaminhá-la à Comissão Mista competente, anteriormente designada, sendo relevante frisar que o órgão técnico, julgando necessário, poderá solicitar prorrogação de prazo para proferir o parecer.

O Senhor Primeiro-Secretário irá proceder à leitura da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 1976, que será anexada às de nºs 2, 3 e 5, de 1976.

A 7 de maio de 1976, foi lido e deferido ofício do Presidente da Comissão Mista, solicitando prorrogação por mais 8 dias do prazo concedido àquele órgão, para apresentação de seu parecer, que se encerraria no dia 7-5-76. (4)

O Senhor Deputado Nelson Marchezan e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 15, DE 1976

Dá nova redação ao art. 104 da Constituição Federal.

Artigo único — O art. 104 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 104 — O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta e indireta, exercerá o mandato eletivo obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2º — Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

(3) DCN de 8-5-76.

(4) DCN de 8-5-76.

§ 3º – Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º – Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado apenas para efeito de promoção por antiguidade e aposentadoria.

§ 5º – É vedado ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda constitucional, fruto de um estudo conjunto dos autores das Propostas nºs 2 e 5, de 1976, objetiva dar nova disposição ao artigo 104 de nossa Carta Magna, disciplinando e prevendo todas as hipóteses para o exercício do mandato eletivo pelo funcionário público.

Sala das Comissões, em 13 de maio de 1976. – *Nelson Marchezan – Josias Leite – Vingt Rosado – Cardoso de Almeida – Jonas Carlos – Carlos Alberto Oliveira – José Alves – Dib Cherem – Darcílio Ayres – Antônio Gomes – Humberto Souto (apoio) – Parente Frota – Moacyr Dalla – Furtado Leite – Ossian Araripe – Mauro Sampaio – Arlindo Kunzler – Florim Coutinho – Celso Carvalho – Leur Lomanto – Wilson Falcão – Ney Lopes – Rogério Rêgo – Nosser Almeida – Gastão Müller – Jorge Uequed – Antônio Carlos – Airton Soares – Marcos Tito – Sérgio Murilo – Getúlio Dias – Gamaliel Galvão – José Mandelli – Octacílio Queiroz – Celso Barros – Arnaldo Lafayette – Ricardo Fiuza – Ibrahim Abi-Ackel – Navarro Vieira – Adriano Valente – Viana Neto – Antônio Florêncio – José Maurício – Walter Silva – Nabor Júnior – Henrique Cardoso – Ruy Lino – Jerônimo Santana – Hermes Macedo (apoio) – Osvaldo Buskei – Guaçu Piteri – Antônio José – Gomes da Silva – Horácio Matos – Raimundo Parente – Norton Macedo – Ary Kffuri – Edgar Martins – Hélio de Almeida – Tarcísio Delgado – Osvaldo Lima – Odacir Klein – Rosa Flores – Eloy Lenzi – João Gilberto – Carlos Wilson – Pinheiro Machado – Jorge Arbage – Batista Miranda – Antônio Mariz – Ruy Codo – Teotônio Neto – Francisco Rollemberg – Nina Ribeiro – Álvaro Dias – Octacílio Almeida – Otávio Ceccato – Francisco Rocha – Generoso Fonseca – Gomes do Amaral – Antônio Moraes – Walber Guimarães – Iturival Nascimento – Noide Cerqueira – Wilson Braga – Antônio Bresolin – Yasunori Kunigo – José Maria de Carvalho – Adalberto Camargo – Aldo Fagundes – Fernando Cunha – Cunha Bueno – Cantídio Sampaio – Ernesto de Marco – Francisco Libardoni – Angelino Rosa – Januário Feltosa – Jaison Barreto – Emanuel Waismann – Vasco Neto – Erasmo Martins Pedro – Ubaldo Correia – Magno Bacelar – Humberto Lucena – Claudino Sales – José Carlos Teixeira – Figueiredo Correia – Jader Barbalho – Pacheco Chaves – Padre Nobre – Ulisses Potiguar – Hélio Campos –*

Santos Filho — Iwahir Garcia — João Pedro — Gabriel Hermes — Alcir Pimenta — Harry Sauer — Paulo Marques — Amaral Furlan — Edison Bonna — Alacid Nunes — Joel Ferreira — Carlos Cotta — Gerson Camata — Walter de Castro — Lomanto Júnior — Joel Lima — Pedro Lauro — Antônio Annibelli — Israel Dias-Novaes — Paulino Cícero — Siqueira Campos — Luís Rocha — Alúzio Paraguassu — José Ribamar Machado.

A 29 de abril de 1976, o Senhor Deputado João Alves e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 16, DE 1976

Dá nova redação ao § 1º do art. 104 da Constituição Federal.

Artigo único — O § 1º do art. 104 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 1º — O período do exercício de mandato federal ou estadual será contado como tempo de serviço para efeito de promoção por antigüidade e aposentadoria, sem prejuízo, neste último caso, das vantagens do cargo.”

JUSTIFICAÇÃO

O § 1º do art. 104 da Constituição retirou do funcionário público investido de mandato eletivo federal ou estadual o direito de aposentar-se com as vantagens do cargo, subtraindo-lhe, inclusive, os adicionais por tempo de serviço durante o período em que esteve no exercício do mandato parlamentar.

Esse fato não se justifica na época atual, quando já se conta até o tempo de serviço nas empresas privadas para efeito de aposentadoria no serviço público, no qual o mandato eletivo federal ou estadual é hoje relegado a um segundo plano.

Afinal de contas, o Congresso Nacional desempenha uma importante missão na vida do País e seus membros não devem sofrer essa restrição.

Sala das Sessões, em 29 de abril de 1976. — João Alves — Nosser Almeida — Raul Bernardo — Luiz Braz — Cid Furtado — Aderbal Jurema — Oswaldo Zanella — Adhemar Ghisi — Manoel Novaes — Vingt Rosado — José Haddad — Teobaldo Barbosa — João Castelo — Vicente Vuolo — Eurico Ribeiro — Francisco Rollemberg — Ademar Pereira — Geraldo Bulhões — Edison Bonna — Alberto Hoffmann — Celso Carvalho — Hugo Napoleão — Octacílio Almeida — Gastão Müller — Nunes Leal — Inocêncio Oliveira — Gabriel Hermes — Marcelo Linhares — Viana Netto — João Linhares — Onísio Ludovico — Raimundo Parente — José Ribamar Machado — Wilson Braga — Diogo Nomura — Melo Freire — Adriano Valente — João Clímaco — Carlos Alberto Oliveira — Josias Leite — Célio Marques Fernandes — Daso Coimbra — Lauro Leitão — Navarro Vieira — Ubaldo Corrêa — Homero Santos — Antônio Gomes — Gerson Camata — Theódulo Albuquerque — Wilmar Dallanhol — Paulino Cícero — Darcílio Ayres — Nina Ribeiro —

Januário Feltosa — Jorge Arbage — Siqueira Campos — Geraldo Guedes — Ricardo Fluza — Ferraz Egreja — Raymundo Diniz — Murilo Rezende — Passos Porto — Ruy Bacelar — Ney Lopes — Gonzaga Vasconcelos — Vasco Neto — Nereu Guidi — Angelino Rosa — Ary Valadão — Nogueira de Rezende — Parente Frota (apoio) — Carlos Wilson — Nunes Rocha — Newton Barreira — Claudino Sales — Vieira Lima — Rafael Faraco — Cleoverson Teixeira — Rogério Rêgo — Ernesto Valente — Jairo Magalhães — Osmar Leitão — Sival Boaventura (apoio) — Hermes Macedo (apoio) — Francisco Bilac Pinto — Igo Losso — Paulo Studart — Sylvio Venturolli — Mário Mondino — Pedro Colin — Geraldo Freire — Blota Júnior — Agostinho Rodrigues — Fernando Magalhães — Álvaro Gaudêncio — Maurício Leite — Álvaro Valle — Furtado Leite — Antônio Bresolin — Olivir Gabardo — Alberto Lavinas — Noide Cerqueira — Ario Theodoro — José Mandelli — Ruy Cêdo — Ernesto de Marco — Walber Guimarães — Antônio José — Mário Moreira — Rosa Flores — Adhemar Santillo — Genervino Fonseca — Iturival Nascimento — Fernando Coelho — Padre Nobre — Oswaldo Lima — Peixoto Filho — Milton Steinbruch — Tarcísio Delgado — Walmor de Luca — Antônio Pontes — Athié Coury — Juarez Bernardes — Juarez Batista — Argilano Dario — Francisco Studart — Fernando Gama — Hélio de Almeida — Expedito Zanotti — Ruy Lino — Antônio Annibelli — Epitácio Cafeteira — Alceu Collares — Gamaliel Galvão — Erasmo Martins Pedro — Humberto Lucena — Dias Menezes — Paes de Andrade — Henrique Cardoso — Daniel Silca — Santilli Sobrinho — Gomes do Amaral — Odacyr Klein — Francisco Rocha — Álvaro Dias — Otávio Ceccato — Joaquim Bevilacqua — Roberto Carvalho — Carlos Cotta — Pedro Lucena — Arnaldo Lafajette — Cotta Barbosa.

A 11 de maio de 1976, o Senhor Deputado Josias Leite e outros Senhores Deputados apresentaram a seguinte Proposta de Emenda à Constituição:

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO
Nº 17, DE 1976

Dá nova redação ao § 1º do art. 104 da Constituição Federal.

Artigo único — Dê-se a seguinte redação ao § 1º do art. 104 da Constituição Federal:

**Art. 104 —*

*§ 1º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.**

JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta visa corrigir uma distorção há muito verificada quando da investidura em mandato eletivo pelo funcionário público. Ora, qualquer servidor tem direito aos quinquênios pelo efetivo exercício e não só quando no exercício de suas próprias funções (cargo efetivo), mas, também quando em diversos afastamentos permitidos por lei, lhe é compu-

tado o tempo prestado para todos os efeitos. Não podemos entender a exceção que se faz para o afastamento em virtude de mandato eletivo, razão por que apresentamos a presente Proposta, que deverá ser compatibilizada com a anteriormente apresentada em conjunto pelo signatário desta e o Deputado Nelson Marchezan.

Sala das Sessões, 11 de maio de 1976. — *Josias Leite — Cantídio Sampaio — Marcelo Linhares — Rubem Dourado — Furtado Leite — Joaquim Coutinho — Hugo Napoleão — Olivir Gabardo — Freitas Nobre — José Ribamar Machado — Osvaldo Lima — Brígido Tinoco — Arnaldo Lafayette — Epitácio Cafeteira — Ruy Cêdo — Adalberto Camargo — Cotta Barbosa — Jaison Barreto — Antônio Pontes — Alcir Pimenta — Antônio Bresolin — Antônio Gomes — Alexandre Machado — Alcides Franciscato — José Haddad — Ulisses Potiguar — Jonas Carlos — Nina Ribeiro — Siqueira Campos — Nabor Júnior — Fábio Fonseca — Gamaliel Galvão — Magnus Guimarães — Mauricio Leite — Pedro Lucena — Octacílio Queiroz — Jorge Arbage — Alípio Carvalho — Theobaldo Barbosa — Hildérico Oliveira — Alúzio Paraguassu — Ernesto de Marco — José Thomé — Tarcísio Delgado — Joaquim Bevilacqua — João Cunha — JG de Araújo Jorge — Nunes Rocha — Rosa Flores — Nasser Almeida — Antônio Florêncio — Lidovino Fanton — Joel Lima — Menandro Minahim — Geraldo Guedes — Florim Coutinho — Luiz Henrique — Francisco Libardoni — Paulo Marques — Juarez Bernardes — Milton Steinbruch — Daso Coimbra — Alceu Collares — Celso Barros — Ibrahim Abi-Ackel — Pedro Lauro — Henrique Brito — Fernando Coelho — Wilmar Pontes — Paes de Andrade — João Clímaco — Eduardo Galil — Henrique Cardoso — Antônio José — Jorge Ferraz — Angelino Rosa — Nereu Guidi — Jader Barbalho — José Alves — Onísio Ludovico — Agostinho Rodrigues — Jairo Brum — José Carlos Teixeira — Viana Neto — Cid Furtado — Mário Mondino — Hélio Campos — Odacir Klein — Walmor de Luca — Alencar Furtado — Adhemar Santillo — Pinheiro Machado — Jarbas Vasconcelos — Raimundo Parente — Paulino Cícero — Mauro Sampaio — Henrique Pretti — Fernando Cunha — Fernando Lyra — Joel Ferreira — Aderbal Jurema — Israel Dias-Novaes — Gabriel Hermes — Fernando Magalhães — Eurico Ribeiro — Manoel Novaes — Dias Menezes — Wilson Falcão — Juvêncio Dias — Humberto Lucena — Marcus Tito — Juarez Batista — Sílvio Abreu Júnior — Vasco Neto — Sylvio Venturolli — Alair Ferreira — Henrique Córdova — Ary Kffuri — Rômulo Galvão — Lincoln Grillo — Minoru Miyamoto — Ademar Pereira — Ruy Bacelar.*

As propostas foram lidas na Sessão do Congresso Nacional realizada a 12 de maio de 1976, especialmente convocada para este fim. (5)

Antes da leitura das Propostas, a Presidência fez a seguinte comunicação:

O SR. PRESIDENTE (*Wilson Gonçalves*) — Foram encaminhadas à Presidência as Propostas de Emenda à Constituição nºs 15, 16 e 17, de 1976, que versam matéria conexa com a de Propostas com tramitação já iniciada.

Esta Presidência, nos termos e para os fins do disposto no § 5º do art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo

(5) DCN de 13-5-67

subsidiário do Regimento Comum, após a leitura das referidas Propostas, irá encaminhá-las à Comissão Mista competente, anteriormente designada.

O Sr. Primeiro-Secretário irá proceder à leitura das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 15, 16 e 17, de 1976, que serão anexadas às de n.ºs 2, 3, 5 e 10, de 1976.

Parecer

A Comissão Mista, em 18 de maio de 1976, aprovou o seguinte Parecer às Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 2, 3, 5, 10, 15, 16 e 17, de 1976, concluindo pela prejudicialidade das Propostas de n.ºs 2, 3, 5, 10 e 16 e pela aprovação das Propostas de n.ºs 15 e 17, de 1976, e que, face à impossibilidade de a Comissão promover a compatibilização das Emendas n.ºs 15 e 17, no sentido de o § 4º da primeira ser substituído pelo § 1º da segunda, propõe a aprovação de ambas, condicionando a sua perfeita viabilidade, à rejeição em Plenário do parágrafo que se pretende excluir da Emenda n.º 15 — através de destaque —, e a fusão das duas proposições por ocasião da redação para segundo turno, sugerindo ao mesmo tempo seja destacado, para rejeição em Plenário, o § 4º do art. 104, constante da Proposta n.º 15, a fim de que na redação para 2º turno sejam compatibilizadas as Propostas em apreço no sentido de o § 1º da de n.º 17 se torne o § 4º da de n.º 15. (*)

PARECER Nº 46, DE 1976 (CN)

Da Comissão Mista, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nº 2, de 1976, que "acrescenta item ao caput do art. 99 e modifica a redação do seu § 1º da Constituição Federal"; nº 3, de 1976, que "dispõe sobre a remuneração dos Vereadores, alterando o § 2º do art. 15 da Constituição Federal"; nº 5, de 1976, que "modifica a redação do § 3º do art. 104 da Constituição Federal"; nº 10, de 1976, que "dispõe sobre o servidor público investido em mandato eletivo federal, estadual ou municipal; e n.ºs 15, 16 e 17, de 1976, que "alteram o art. 104, acrescentando-lhe parágrafos, da Constituição Federal".

Relator: Deputado Paulo Studart

Anexadas por analogia de propósitos — pois todas dizem respeito ao exercício de mandato eletivo por servidor público —, as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 2, 3, 5, 10, 15, 16 e 17, de 1976, procuram colimar objetivo encorajador da sua participação na vida pública, de ressarcir-los de possíveis desvantagens financeiras, mediante alteração de incisos constitucionais diferentes, ou seja, o art. 104 e seus parágrafos, o art. 99 e seu § 1º, ou o § 2º do art. 15 da Lei Maior.

Justamente este último parágrafo — objeto da Proposta n.º 3/1976, de autoria do ilustre Deputado Epitácio Cafeteira —, foi, bem recentemente, emendado, a fim de tornar remunerado o mandato de Vereador em todos os Municípios.

(6) DCN de 21-5-76.

Pretende o seu Autor transformar a remuneração pela Vereança em simples representação, fixada pela Câmara Municipal, “nos limites e segundo os critérios estabelecidos em lei complementar”.

O propósito aparece claro no trecho da justificação, em que cita os obstáculos à formação dos quadros legislativos municipais, advertindo:

“Um deles é, justamente, a vedação de acumulação de subsídios com vencimentos recebidos da Administração Pública e em órgãos que pertençam ao elenco de atividades do setor do Governo, ou seja, muitas empresas públicas, econômicas e fundações.”

Alega que, ante a vedação prevista no *caput* do art. 99 — impedindo a simultânea remuneração de cargos e funções públicas —, os servidores se recusam a candidatar-se à Vereação, para não “fazer uma opção danosa a seus interesses pessoais”.

2. Já a Proposta nº 2/1976, do nobre Deputado Nelson Marchezan, procura, pelo acréscimo de um item ao *caput* e alteração do § 1º do art. 99, a permissão necessária àquela acumulação.

Eis o item aditivo proposto com exceção à regra proibitiva:

“V — a de mandato de Vereador com cargo, função ou emprego, público, havendo compatibilidade de horário, vedada a aceitação de qualquer cargo, emprego ou função no âmbito da administração direta ou indireta do respectivo Município, salvo mediante concurso público.”

O § 1º do art. 99 passaria a ter a seguinte redação:

“§ 1º — Em qualquer dos casos dos itens I a IV, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matéria e compatibilidade de horários.”

Como resultado, o Vereador não acumularia a remuneração, quando o horário do seu emprego coincidissem com o das sessões da respectiva Câmara, à semelhança dos demais funcionários, com referência às acumulações permitidas.

3. As demais Propostas sob nosso exame encontram endereço no art. 104 da Constituição. A de nº 5/1976, apresentada pelo esclarecido Deputado Josias Leite, acresce-lhe o seguinte inciso:

“§ 3º — É assegurado aos titulares de mandato eletivo municipal o direito de opção entre os subsídios do mandato e os vencimentos do cargo ou função, inclusive sob o regime da CLT, que ocuparem na administração direta ou indireta federal, estadual, municipal ou dos Territórios, quando houver incompatibilidade de horários e durante o tempo em que esta ocorrer; não havendo incompatibilidade, é assegurado o direito à remuneração do cargo ou função e aos subsídios do mandato.”

Como se vê, contraria, nesse período final, os objetivos do § 1º da proposta precedente.

Adverte que o § 3º do art. 104 já se fez letra morta, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 4, de 23 de abril de 1975, que modifica o § 2º do art. 15 da Magna Carta, estatuindo a remuneração do mandato de todos os Vereadores, fixada pela Câmara Municipal "para a legislatura seguinte, nos limites e segundo critérios estabelecidos em lei complementar".

E considera omissão do legislador não ter provido expressamente quanto à revogação daquele inciso, tacitamente ineficaz.

Finalmente, admite a opção como regra geral, excepcional, a acumulação.

4. O ilustre Deputado Joel Ferreira, pela Proposta nº 10/1976, dá a seguinte redação ao art. 104 e seus parágrafos:

Art. 104 — O servidor público investido em mandato eletivo federal ou municipal ficará afastado do exercício do cargo.

§ 1º — O tempo de exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal será contado como tempo de serviço, para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

§ 2º — A lei poderá estabelecer outras normas para o servidor público candidato a mandato eletivo, diplomado para exercê-lo ou em seu exercício."

Observe-se que a restrição contida na parte final do *caput* do art. 104 em vigor ("somente por antigüidade") é substituída por outra de igual sentido ("exceto promoção por merecimento") e transferida para o § 1º da Proposta. Enquanto isso, o § 2º da proposição confere à lei ordinária, não mais à lei complementar, o estabelecimento de normas reguladoras.

Na justificação — e somente nela —, fala-se na supressão do § 3º daquele artigo, já operada, tacitamente, pela Emenda Constitucional nº 4, regulamentada pela Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975.

Finalmente, os autores das Propostas nºs 2 e 5, Deputados Nelson Marchezan e Josias Leite, resolvem conjugar esforços para "dar nova disposição ao art. 104 de nossa Carta Magna, disciplinando e prevendo todas as hipóteses para o exercício do mandato eletivo pelo funcionário público", e não apenas pelos Vereadores, como pretendem as Propostas n.ºs 2 e 3.

Está vazada nos seguintes termos:

Art. 104 — O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta e indireta, exercerá o mandato eletivo obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2º — Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3º — Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado apenas para efeito de promoção por antigüidade e aposentadoria.

§ 5º — É vedado ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função.”

Como se verifica, ao mais largo exame, esta proposição praticamente consolida os melhores dispositivos e a quase totalidade das intenções das quatro precedentes. É de assinalar-se que atinge tal propósito rigorosamente nos cânones da técnica legislativa. Contendo cinco parágrafos, torna despicienda a providência, reclamada por alguns rigoristas, de tornar expressa a tácita revogação, pela Emenda Constitucional nº 4, do § 3º, já sem eficácia, do art. 104 da Constituição.

Ocorre, porém, que o seu § 4º fala em “promoção por antigüidade”, expressão que, embora constante do *caput* do art. 106 em vigor, não tem, hoje, tradução na sistemática do serviço público civil da União, levado às últimas conseqüências o sistema do mérito.

5. Também a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 1976, apresentada pelo ilustre Deputado João Alves, procura, na alteração do § 1º do art. 104, assegurar direitos aos funcionários que hajam exercido mandato federal ou estadual, as vantagens do cargo, para efeito de promoção e aposentadoria. Mas não se refere ao exercício do mandato municipal.

Diz, textualmente, tal proposta de alteração do § 1º daquele artigo:

“§ 1º — O período do exercício de mandato federal ou estadual será contado como tempo de serviço para efeito de promoção por antigüidade e aposentadoria, sem prejuízo, neste último caso, das vantagens do cargo.”

Ora, falando em promoção “por antigüidade”, mostra um defeito — o único da Proposta de nº 15 —, qual o de ignorar que, na sistemática vigente, no que tange à organização do funcionalismo civil da União, foi literalmente abandonada, como critério de promoção, a antigüidade, embora reste a expressão no art. 104 da Constituição, ou o critério continue vigorando para a promoção dos militares, *ex vi* do § 5º do art. 93 da Lei Maior.

6. Tal inconveniência da Proposta nº 16 é superada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 1976, de autoria do ilustre Deputado Josias Leite, que empresta àquele parágrafo a seguinte redação:

“§ 1º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício de mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para a promoção por merecimento.”

Pretende o Autor seja tal proposta "compatibilizada com a anteriormente apresentada" pelo signatário, em conjunto com o Deputado Nelson Marchezan.

Obviamente, essa redação substituiria, com vantagem, o § 4º da Proposta nº 15, de 1976, merecendo aquela, com esta correção, a aprovação do Plenário do Congresso Nacional.

Tal solução implica na rejeição das Propostas de Emenda à Constituição nºs 2, 3, 5, 10 e 16, de 1976, cujos intuitos melhores se consolidam nas de nºs 15 e 17, dignas de aprovação, a primeira, por aproveitar a quase totalidade das intenções das precedentes, discutível — embora defensável —, o seu § 4º; a segunda, por ser a melhor correção do citado parágrafo.

Assim, prejudicadas as Propostas de nºs 2, 3, 5, 10 e 16, opinamos pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 15 e 17, de 1976. Face à impossibilidade de a Comissão promover a compatibilização das Emendas nºs 15 e 17 no sentido de o § 4º da primeira ser substituído pelo § 1º da segunda, propomos a aprovação de ambas, condicionando a sua perfeita viabilidade, à rejeição em Plenário do parágrafo que se pretende excluir da Emenda nº 15 — através de destaque —, e a fusão das duas proposições por ocasião da redação para segundo turno, sugerindo ao mesmo tempo seja destacado para rejeição em Plenário o § 4º do art. 104, constante da Proposta nº 15, a fim de que na redação para 2º turno sejam compatibilizadas as Propostas em apreço no sentido de o § 1º da de nº 17 se torne o § 4º da de nº 15.

Sala das Comissões, em 18 de maio de 1976. — Senador *Helvídio Nunes*, Vice-Presidente, no exercício da Presidência — Deputado *Paulo Studart*, Relator — Deputado *Daso Coimbra* — Senador *Heitor Dias* — Deputado *Raymundo Diniz* — Deputado *Luiz Braz* — Senador *Mendes Canale* — Deputado *Josias Leite* — Senador *Virgílio Távora* — Senador *Saldanha Derzi* — Senador *Luiz Cavalcante* — Senador *Agenor Maria* — Senador *José Sarney*.

Discussão e Votação

Na Sessão do Congresso Nacional, de 27 de maio de 1976, destinada à Discussão, em primeiro turno, das Propostas de Emenda à Constituição nºs 2, 3, 5, 10, 15, 16 e 17, de 1976, usaram da palavra os Senhores Deputados Epitácio Cafeteira, Pinheiro Machado, Josias Leite e Peixoto Filho (7):

O SR. EPITÁCIO CAFETEIRA (MDB — MA. Sem revisão do orador.)
— Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

Ao discutir as emendas constitucionais que serão votadas pelo Congresso Nacional, desejo, inicialmente, pedir a atenção da Liderança da Maioria no Congresso, a atenção da Liderança da Aliança Renovadora Nacional para estas emendas que vamos votar. O que vimos, Sr. Presidente e Srs. Congressistas, foi a preocupação do legislador em dar novas condições ao funcionário público para que ele desempenhe mandato eletivo municipal. Iniciamos com três emendas constitucionais, as de números 2, 3 e 5, de autoria do Deputado Nelson Marchezan, do Deputado Josias Leite e do orador que lhes fala.

(7) DCN de 28-5-76.

O Deputado Nelson Marchezan, na realidade, iniciou este assunto nesta Casa, cuidando de modificar artigo específico da Constituição, que é o art. 99, que trata dos casos de acumulação. Louvo S. Ex^ª pelo cuidado que teve de tentar colocar no artigo específico da Constituição a matéria acumulação. Acontece que, parece, não houve sinal verde na aprovação dessas emendas e, de repente, o que vimos foram papéis correndo na Câmara dos Deputados. A preocupação dos Deputados Josias Leite e Nelson Marchezan, ao reformularem outras Emendas, como, também, dos Deputados Joel Ferreira e João Alves, foi tentar salvar a matéria. E terminamos com sete emendas na Comissão Mista.

A atenção que peço da Liderança da ARENA é para o que vou agora citar. Como disse inicialmente, o art. 99 da Constituição, que é artigo específico para acumulação remunerada de cargos e funções, admite essas acumulações apenas com as exceções dos incisos de I a IV. Diz mais, no § 3º:

“Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções...”

E diz mais, no § 4º, para o qual peço a atenção da Liderança da ARENA:

“§ 4º — A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo.”

Entendo que se não se aplica aos aposentados, aplica-se aos funcionários em atividade. Então, há proibição de acumular, pelo que depreendo do § 4º do art. 99 da Constituição. Ele proíbe o funcionário, em atividade, acumular com o exercício de mandato eletivo. Teríamos, então, que encontrar uma maneira de não se esgragar ao art. 104 da Constituição uma acumulação que, a meu ver, é vedada pelo art. 99, § 4º. Ainda mais, pelo que vamos aprovar — e acho que vamos aprovar, porque é unânime, nesta Casa, o desejo de permitir ao funcionário público a participação na vida pública —, emenda para que o Vereador possa receber os vencimentos do seu cargo de funcionário público e o subsídio de Vereador, quando não houver incompatibilidade.

Vejo na Liderança da ARENA o nobre Deputado Blota Júnior, membro da Comissão de Constituição e Justiça, afeito ao trato das leis, e S. Ex^ª sabe muito bem que, na hora em que aprovarmos um artigo, como o art. 104 foi colocado, que permite a acumulação de vencimentos por parte do Vereador desde que haja compatibilidade de horário, pelo princípio de isonomia temos que permiti-la ao Deputado Estadual que exerce a sua função na Capital. Quando ele for funcionário na Capital e houver compatibilidade de horário, também poderá exercer a função pública juntamente com a de Deputado Estadual. E mais, o Deputado Federal e o Senador, durante o recesso, poderiam, também, pedir que, por um princípio de isonomia, pudessem exercer sua função pública, porque não se pode legislar somente olhando o vereador, mas o funcionário público e o mandato eletivo.

É assim que entendo, e foi pensando assim que apresentei a Emenda nº 3, que não é minha, porém de mais de um terço dos Deputados, e que diz no § 2º, que pretende modificar o § 2º do art. 15, que também trata da remuneração de Vereador: 'A remuneração de Vereador terá natureza e valor jurídico de representação...' Sabemos que a representação não acumula. Então, se aprovássemos, também, a Proposta de Emenda Constitucional nº 3 — e esse foi o meu voto na Comissão Mista — nós tiraríamos do Deputado Estadual e do Deputado Federal o direito de pedir um princípio de isonomia, porque Deputados Estadual e Federal recebem parte fixa e parte de representação.

O Sr. Blota Júnior (ARENA — SP) — Permite V. Exª um aparte?

O SR. EPITÁCIO CAFETEIRA (MDB — MA) — É o que acumula é a parte fixa, a representação não acumula. Com isso, teríamos resolvido, de uma vez por todas, esse choque que se vai criar entre o art. 99 e o art. 64, que vamos aprovar porque também tem o meu voto.

O Sr. Blota Júnior (ARENA — SP) — V. Exª permite um aparte?

O SR. EPITÁCIO CAFETEIRA (MDB — MA) — Ouço o aparte do nobre Deputado Blota Júnior.

O Sr Blota Júnior (ARENA — SP) — Citado lisonjeiramente por V. Exª, venho ao aparte para defender ponto de vista contrário. V. Exª está hoje em "dia de Aristóteles" que, discípulo e amigo de Platão, certa vez teve de discordar deles e anunciou que era amigo de Platão, mas muito mais amigo da verdade. V. Exª, amigo e companheiro dos Vereadores de todo o seu Estado, não está hoje, portanto, insurgindo-se contra eles, mas é muito mais amigo da verdade jurídica, científica e constitucional. Entretanto, peço licença a V. Exª para discordar juridicamente do ponto de vista aqui expandido por V. Exª. Se não vejamos. O § 4º que V. Exª cita é este:

"A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo..."

V. Exª estabelece, então, *a contrario sensu*, que, já que não se vai aplicar proibição de acumular proventos aos aposentados, há uma proibição aos que se encontram na ativa. Teria duas lembranças mínimas a trazer a V. Exª. Não é uma questão pura de semântica, e a semântica anda muito em moda nos últimos dias, através das interpretações de diferentes termos: provento é, exclusivamente, aplicado a inatividade; o funcionário da ativa recebe vencimentos, como o Vereador recebe subsídios, como nós recebemos parte fixa e variável, recebemos os *jetons*. Há uma certa classificação daquilo que a Constituição, às vezes, deseja estabelecer. Tanto assim é que diz o art. 102: "Os proventos da aposentadoria serão integrais "quando o funcionário..." O provento se aplica à aposentadoria. Conseqüentemente não poderíamos confundir uma proibição de acumular — proventos não se aplica aos aposentados — com a acumulação de vencimentos aos funcionários com os subsídios de Vereador. Mais ainda Exª, mesmo que acolhesse o argumento de V. Exª, muito inteligente, a regra

específica sempre derroga a regra geral. Onde a Constituição especifica, ela está portanto deixando de lado o que a regra geral estabeleceu. Se nós fizermos uma modificação do art. 104, de tal sorte que especifique a possibilidade de o funcionário público acumular subsídios e vencimentos, a regra geral deixou de ter pertinência e aplicação mais precisa. A própria dúvida de V. Ex^a, com referência à possibilidade de os Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores poderem, também, ter direito a essa acumulação, foi prevista pelo legislador, tanto que no § 1º do art. 104 da Emenda nº 5 se diz: Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função”. Portanto, a lei tenta especificar que é o Vereador apenas que pode acumular subsídios e proventos. Trata-se de uma regra, portanto, específica. Concordo que o trabalho de V. Ex^a, acompanhei-o até na Comissão, é de absoluta pertinência, porque defendeu sempre os seus pontos de vista, com grande talento, com grande cultura e com a sua vivência parlamentar. Mas, desta vez, creio que a melhor tese não está com V. Ex^a e, sim, com as Emendas nºs 15 e 17.

O SR. EPITACIO CAFETEIRA (MDB — MA) — Muito agradecido pelo aparte e pelas palavras lisonjeiras que V. Ex^a expendeu a meu respeito. Todavia quero, neste pronunciamento, modesto, é verdade, deixar clara a minha posição. Votarei a favor da emenda, porque acho necessário que o servidor público mais qualificado de nossa cidade possa participar da vida de suas comunas. Todavia vou dar-lhe o meu voto com a convicção de que estou mudando as regras do jogo em um artigo, deixando o assunto em choque com outro artigo da Constituição — porque esse assunto não é tratado apenas no art. 104, também o é no art. 15 da Constituição.

Acredito, nobre Deputado Blota Júnior, como a Imprensa tenha, no início da sessão legislativa, tentado, em um artigo nesta cidade, dizer Vereador, quem dá mais, para saber quem dava mais, se era o MDB ou a ARENA; acredito que a emenda, que dentro das minhas possibilidades intelectuais pude apresentar, estava condenada por esse clima de saber se ao Vereador quem dava mais, se ARENA ou MDB. Então, a emenda ficaria prejudicada, embora, no meu entender, ela viesse para funcionar como algodão entre cristais, viesse para funcionar como um elemento de dirimir dúvidas. Ela estaria condenada por ter a participação do MDB nas eleições municipais de 1976, quando a ARENA quer mostrar ao povo que ela, mais do que o MDB, vai dar alguma coisa aos Vereadores. Muito obrigado Sr. Presidente. (*Muito bem!*)

O SR. PINHEIRO MACHADO (ARENA — PI. Sem revisão do orador) — Sr. Presidente e Srs. Congressistas:

O Parlamento brasileiro, hoje, está discutindo uma das emendas mais significativas à Constituição, e que visa especificamente, a meu ver, ao aprimoramento do processo político brasileiro, porque vem permitir, se aprovada for a Emenda nº 15, em conjunto com a de nº 17, sem nenhuma contradição, como quis provar o eminente Deputado Epitácio Cafeteira que, pelo contrário, elas se somam, vêm proporcionar a uma grande faixa

de pessoas qualificadas, espalhadas pelo imenso interior brasileiro, a oportunidade de contribuir com o seu trabalho, com as suas luzes, com o seu conhecimento, com o seu patriotismo, para a vida política nacional.

Tive oportunidade de, junto à Liderança, trabalhar para que as emendas dos Deputados Nelson Marchezan e Josias Leite fossem consolidadas na Emenda nº 15, que aqui está, hoje, submetida ao Congresso Nacional, posteriormente corrigida pela Emenda nº 17, no seu art. 104, que trata do caso de afastamento para exercício de mandato, contando o tempo de serviço, exceto para a promoção por merecimento.

Muito justa, portanto, essa proposta de correção à emenda, porque corrige uma possível distorção, que foi até criticada pela Imprensa, como uma maneira de favorecer a classe dos funcionários públicos em detrimento das demais classes.

O Sr. Norberto Schmidt (ARENA - RS) - V. Ex^a permite-me um aparte?

O SR. PINHEIRO MACHADO (ARENA - PI) - Ouço com muito prazer o Deputado Norberto Schmidt.

O Sr. Norberto Schmidt (ARENA - RS) - Desejo manifestar-me favorável à aprovação das Emendas 15 e 17, permitindo a participação mais efetiva do funcionário público nas atividades político-partidárias. A única restrição que se poderia fazer é que se trata de um benefício apenas para o funcionalismo, não abrangendo os Vereadores que exercem suas atividades em quaisquer outras atividades econômicas. O que acontecerá, fatalmente, será o desinteresse daqueles que não recebem pelos cofres públicos, pois a eles não beneficiará a acumulação prevista, e nem poderia. Com o correr dos tempos, o mandato de Vereador passará, praticamente, a ser conveniente apenas ao funcionalismo público em geral. É a única restrição que tenho. Meu temor é que os que trabalham, pessoas muito qualificadas, de muita capacidade, se desinteressem com o tempo, de concorrer à Vereança, o que seria um desfalque profundamente lamentável para as atividades partidárias em todo o País. Era apenas o registro que queria fazer. Não é restrição, e nem caberia a restrição, mas apenas a manifestação do meu pensamento.

O SR. PINHEIRO MACHADO (ARENA - PI) - Exato. Tenho o máximo respeito pela opinião do Deputado Norberto Schmidt, mas, acredito que, ao contrário disso, a emenda vem beneficiar, porque, nobre Deputado, eu que venho de um Estado, reconhecidamente carente de recursos de toda a sorte, sinto a dificuldade que temos em encontrar pessoas capacitadas, engenheiros, médicos, agrônomos, economistas que queiram abandonar seu cargo público para se candidatarem a cargo de Prefeitos ou Vereador. Portanto, essa oportunidade vai evidentemente melhorar o nível do político no grande interior brasileiro. É a minha opinião e é a opinião de todos que subscrevem esta emenda.

Peço a vênua de V. Ex^a, Sr. Presidente, para dar um aparte ao nobre Deputado Celso Barros.

O Sr. Celso Barros (MDB — PI) — Nobre Deputado Pinheiro Machado, V. Ex^a tem-se tornado, na sua vida pública, um defensor das prerrogativas do Município, porque, realmente, está vinculado a um dos Municípios mais importantes do Piauí, o Município de Parnaíba, de que é o principal representante, se considerarmos o número de votos que obteve, e vem obtendo, nas eleições.

O SR. PINHEIRO MACHADO (ARENA — PI) — Seguido muito de perto por V. Ex^a

O Sr. Celso Barros (MDB — PI) — Daí por que não me causa estranheza que V. Ex^a venha à tribuna oferecer a sua adesão valiosa à emenda constitucional que consagra, inegavelmente, uma das conquistas do Vereador, daquele que, nos longínquos Municípios do Brasil, desempenha uma atividade da maior importância para a vida pública nacional. A discriminação que vinha fazendo à Constituição do Brasil não me parecia justificável, tratando diferentemente aqueles que exercem mandatos federais e estaduais, deixando à margem os que exercem mandatos na área municipal. As emendas constitucionais, com as várias nuances que aqui são apresentadas, procuram contornar esta dificuldade e cada uma delas apresenta, realmente, aspectos positivos. Quero salientar que a emenda do ilustre Deputado Epitácio Cafeteira traz uma inovação digna do melhor aplauso, porque vem estabelecer uma nomenclatura que, evidentemente, atende de forma mais ampla aos interesses dos Vereadores, consignando as vantagens que auferem com a indicação de *representação*. Qualquer, porém, que seja a orientação deste Congresso — seja aprovando a Emenda Cafeteira, seja aprovando quaisquer outras das emendas —, o que nós desejamos é aplaudir a iniciativa daqueles que agora se lançam em defesa dos Vereadores, para que eles conquistem, naquela área limitada de atividades, maiores possibilidades de servirem à vida pública. V. Ex^a está, portanto, defendendo uma causa justa.

O SR. PINHEIRO MACHADO (ARENA — PI) — Muito obrigado, nobre Deputado Celso Barros, pela contribuição que dá ao nosso modesto discurso. Mais uma vez, queremos ressaltar que não se procurou, aqui, criar um benefício específico ao Vereador, mas oferecer uma oportunidade ao servidor público para que ele tenha, sem um ônus muito pesado, sem aquele ônus que se exige demasiadamente do Vereador que galga o primeiro degrau da vida política, que ele abandone a sua carreira por um salário exíguo — o que não se pode exigir de um homem que vai dedicar todo o seu tempo na vida de Vereador.

V. Ex^a sabe que o Vereador não tem hora para atender o seu eleitorado, ele está em contato direto com seu constituinte, com seu eleitor, na sua cidade, no seu bairro: esse homem não tem sossego. O Prefeito de uma pequena cidade do interior brasileiro é, realmente, um sacrificado.

Então, estaríamos privando-nos de uma grande parte de pessoas qualificadas para exercerem um mandato eletivo, porque não tinham e não

têm, pela atual legislação, condições, nem de acúmulo, nem de opção de vencimentos.

Nobre Deputado, em vários Estados esta situação já está resolvida. A Constituição Federal, aqui, não inova; pelo contrário, indo atrás de Constituições Estaduais, como a do nosso Estado do Piauí, que já permitem a opção do Vereador e do Prefeito, pelo subsídio de maior valor, como o faz também a Constituição do Estado de Mato Grosso.

Fazendo isso, a ARENA está prestando uma homenagem a esta numerosa classe de funcionários públicos que desejam ingressar na política, dando o seu apoio a esta Emenda nº 15 em conjunto com a Emenda nº 17, dos nobres Deputados Marchezan e Josias Leite. O MDB nada mais faz do que somar, também, a essa homenagem que a classe política brasileira faz à classe dos funcionários públicos que, ingressando na política, dão com o seu patriotismo, com seu trabalho e com a sua dedicação, realmente, um passo no sentido do nosso aprimoramento político. Muito obrigado. (*Muito bem!*)

O SR. JOSIAS LEITE (ARENA — PE. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

As emendas de hoje, sob exame do Congresso Nacional, visam dar nova redação ao art. 104 da Carta Magna. Duas delas, as de números 15 e 17, tiveram parecer favorável da Comissão Mista. É bem verdade que, em alguns Estados, é permitido ao Vereador fazer a opção entre os vencimentos e os subsídios. Entretanto, com relação ao funcionalismo federal, temos parecer do DASP que obriga e que manda o servidor federal se afastar do seu cargo para que seja possível o exercício da Vereança.

Creio que com a aprovação das Emendas números 15 e 17, fruto de entendimentos de vários parlamentares, Deputados e Senadores, e recebendo, inclusive, sugestões de vários Estados, a situação do servidor, quando portador de mandato eletivo, e sobretudo municipal, esteja equacionada e resolvida.

Assim, gostaria de passar a ler a redação do art. 104, como vai ficar no texto constitucional depois de aprovadas as duas Emendas: 15 e 16:

“Art. 104 — O servidor público federal, estadual ou municipal da Administração direta e indireta, exercerá o mandato eletivo, obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.”

O Sr. Vasco Neto (ARENA — BA) — V. Ex^a me permite um aparte?

O SR. JOSIAS LEITE (ARENA — PE) — Com muito prazer.

O Sr. Vasco Neto (ARENA — BA) — Deputado Josias Leite, quero trazer a V. Ex^a e ao nosso companheiro de Bancada, Nelson Marchezan, os cumprimentos pela iniciativa e pela sensibilidade política com que se houveram, e pela acuidade de homens do interior brasileiro, que sabem da necessidade de se dar um *status* melhor ao Vereador. É de nossa intenção, inclusive, fortalecer nossas bases primeiras, pois o fortalecimento da Vereança é de vital importância para a classe política. V. Ex^a esteve muito feliz na emenda, assim como o Deputado Nelson Marchezan e a classe política, de certo modo, a começar pelos que mais trabalham por ela, que são os Vereadores. Meus cumprimentos a V. Ex^a

O SR. JOSIAS LEITE (ARENA — PE) — Muito obrigado a V. Ex^a Incorporo o seu aparte ao meu discurso.

Mas, continuando, Srs. Congressistas, o § 2º ficará assim redigido:

“§ 2º — Investido do mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3º — Investido do mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus.

Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no

§ 1º deste artigo, isto é, o afastamento.”

Tem aparte o Deputado Antônio Pontes.

O Sr. Antônio Pontes (MDB — AP) — Nobre Deputado Josias Leite, desejo apenas solidarizar-me com V. Ex^a nesta hora em que faz a defesa desta emenda, que visa sobretudo oferecer melhores condições aos Vereadores de nossa Pátria. V. Ex^a, como todos nós parlamentares, quer sejam do MDB, quer sejam da ARENA, sustentamos uma luta em legislaturas passadas, defendendo a remuneração dos Vereadores. Felizmente o Governo se sensibilizou para as vozes que ecoaram no Congresso Nacional em defesa desta justa remuneração a essa classe de servidores públicos, que nas Câmaras Municipais desempenham relevantes papéis para o bem das Prefeituras e, de modo geral, do País. E hoje V. Ex^a, com muita propriedade, com o conhecimento que lhe é peculiar, enfoca o problema no sentido de dar melhores condições aos Vereadores de nossa Pátria. Parabéns a V. Ex^a e parabéns a todos aqueles que apresentaram emendas nesse sentido.

O SR. JOSIAS LEITE (ARENA — PE) — Muito obrigado, Deputado Antônio Pontes.

Mas, Sr. Presidente, Srs. Congressistas, a Emenda nº 15, visando completar redação que vai inserida no texto constitucional, manda contar o

tempo de serviço do servidor público investido em qualquer cargo eletivo, quer seja federal, estadual ou municipal que, no texto atual, apenas, se conta para aposentadoria e promoção por antigüidade.

Uma vez que foi extinta a promoção por antigüidade, ficaria esse texto incompleto porque, na verdade, ao servidor público, quando investido em cargos ou representações, sempre lhe é contado o tempo de serviço e todos os direitos e vantagens, o que não estava ocorrendo com o parlamentar. Há, até colegas nossos que depois de deixarem o Parlamento ou as Assembléias Legislativas, quando voltaram aos seus cargos, estavam no começo da carreira e seus colegas bem na frente, porque o texto constitucional dizia, apenas, "para aposentadoria e promoção por antigüidade".

A Emenda Constitucional nº 15 e a de nº 17 visando dar nova redação ao art. 104 e com Parecer favorável de número 46, do nobre Deputado Paulo Studart, merece a aprovação destas duas Casas do Congresso Nacional. Muito obrigado.

O SR. PEIXOTO FILHO (MDB - RJ. Sem revisão do orador.) -

Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

Rapidamente temos que nos reportar à Legislatura passada quando, durante quase quatro anos, as duas Casas do Congresso Nacional lutaram, incessantemente, pela remuneração da edilidade brasileira.

Coroadas de êxito a nossa campanha do Poder Legislativo, com a sensibilidade dos homens do Governo vimos encaminhada a mensagem necessária ao anteprojeto, a Proposta de Emenda Constitucional que deu, afinal, a remuneração reclamada por toda a edilidade deste País.

Já àquela época, Sr. Presidente, quando na presidência da Aliança Renovadora Nacional o saudoso homem público de quem falo e cuja memória reverencio com todo o respeito, o ex-Senador Filinto Müller - meu colega de turma da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, como foi, também, o não menos digno parlamentar, Deputado Geraldo Freire -, àquela época S. Ex^ª, em debate conosco, já aventava a idéia dessa complementação se o Governo assim o fizesse, se atendessem aos apelos do Congresso Nacional, para restauração da remuneração dos Vereadores brasileiros. S. Ex^ª iria lutar para dar oportunidade ao funcionalismo público federal, estadual e municipal de participar das atividades político-partidárias, sem prejuízo de seus vencimentos. E assim o fazia S. Ex^ª, com declarações até na Cidade de Porto Alegre, Estado natal de um dos subscritores desta emenda, o Deputado Nelson Marchezan.

O ex-Senador Filinto Müller, saudoso homem público, se declarava sensível aos reclamos da maioria dos parlamentares brasileiros, inclusive da participação do Movimento Democrático Brasileiro, nesta tribuna, durante quase quatro anos seguidamente, reclamando a restauração da remuneração da edilidade brasileira.

Depois desse fato, silêncio total, como se já tivesse sido completado o atendimento das reivindicações dos homens do interior, porque o objetivo, Sr. Presidente, é dar melhor conscientização ao eleitorado para comparecer às urnas e escolher os seus representantes. E como isso poderia ocorrer? Melhorando o nível dos candidatos. E não só o nível moral, mas também o nível intelectual, Sr. Presidente, para que o Vereador não seja facilmente envolvido, e possa desempenhar o mandato representativo à altura das tradições da comuna que representa na Câmara Municipal.

Sr. Presidente, faço este retrospecto de fatos anteriormente verificados, para demonstrar que não podemos fabricar heróis. Os Membros das duas Casas estão completando um serviço que não tem dono, um trabalho que é de todos, porque ajustado à luta incessante travada pelos Deputados e Senadores, tanto do MDB como da ARENA. De fato, foi uma luta heróica para sensibilizar o Governo Revolucionário na restauração da remuneração da edilidade brasileira.

O Sr. Antônio Pontes (MDB — AP) — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. PEIXOTO FILHO (MDB — RJ) — Dou o aparte a V. Ex^a com muito prazer.

O Sr. Antônio Pontes (MDB — AP) — Nobre Deputado Peixoto Filho, nesta hora em que V. Ex^a defende a aprovação destas emendas, solidarizome com o nobre Colega, sobretudo pelo extraordinário trabalho que realizou, na legislatura passada, em defesa do restabelecimento do pagamento da remuneração dos Vereadores de nossa Pátria. Indiscutivelmente V. Ex^a foi um dos grandes batalhadores desta causa. No entanto, eminente Deputado, estranhamos que, decorrido quase um ano, ou mais de um ano, muitas Prefeituras brasileiras ainda não estejam dando cumprimento à lei que restabeleceu a remuneração dos Vereadores. Daí inserirmos no seu discurso um apelo a quem de direito, para que determine providências de imediato, a fim de que as Prefeituras paguem, condignamente, aos Vereadores que a tal fazem jus, de acordo com a lei que votamos neste Congresso.

O SR. PEIXOTO FILHO (MDB — RJ) — Agradeço o aparte de V. Ex^a e o incorporo, com muita satisfação, à minha modesta fala.

Sr. Presidente, somos daqueles que gostam de falar uma linguagem às vezes meio carregada, mas ela se ajusta ao meu temperamento, à minha personalidade. Sou um homem que gosta de falar linguagem clara.

Os Anais da Casa estão aí para testemunhar que, de fato, o Governo pretendia, em duas etapas, atender aos reclamos gerais das duas Casas do Congresso. Primeira: mandou a Mensagem — concordou com o Congresso na restauração da remuneração; e a segunda etapa, esta demorou. O Presidente Médici, que se comprometera em complementar o atendimento das reivindicações das duas Casas do Congresso, deixou o cargo e tudo ficou por isso mesmo. Com o atual Presidente, o Deputado Nelson Marchezan, ilustre Deputado e que mereceu todo o nosso respeito, tentou a primeira

vez, vindo, então, a resposta do Palácio do Planalto, de que ainda não estava na hora. E agora, Sr. Presidente, como numa determinação superior, agora, está na hora. Está na hora por que, Sr. Presidente? Por que está na hora? É porque a ARENA está mais forte e precisa fortalecer ainda mais os seus quadros no interior, na integração, na complementação das suas chapas de Vereadores, na escolha dos seus Prefeitos? Não, Sr. Presidente, acredito que não. O que está ocorrendo é que se está pensando uma coisa, mas poderá haver outra, porque o funcionalismo público é a classe política mais conscientizada. Se ingressar nas atividades político-partidárias, será a mais conscientizada e irá melhorar, como disse, o nível das Câmaras Municipais e das próprias Prefeituras.

Sr. Presidente, não estou fazendo acusações, mas me parece que, neste período revolucionário, houve um Governador que criou apenas 400 Municípios num Estado e um outro que criou cento e tantos. Dois terços desses Municípios vivem sugando a teta do Fundo de Participação dos Municípios. Não têm condições de sobreviver. Então, o Governo tem apenas duas opções: ou esses Municípios voltam às suas origens, reintegrando-se como Distritos ao seu antigo Município, ou o Governo Federal passará a sustentá-los.

Agora mesmo ouvimos um aparte que é a comprovação, não da constituição ou da criação de Municípios, porque o Território do Amapá tem poucos Municípios — se não me engano são apenas 5 —, mas a denúncia de que os Vereadores daquele Município estão sem receber a sua remuneração, os seus proventos, os seus subsídios; é a prova eloquente de que os Municípios estão desassistidos.

Nós fazemos as leis que o Governo sanciona, mas a sua execução é a fase mais difícil, por falta de recursos financeiros, naturalmente.

Sr. Presidente, as duas Propostas de Emenda Constitucional, tanto a de nº 15, como a de nº 17, alteram afinal, de acordo com o entendimento do ilustre Relator, a disposição do art. 10 da Constituição, dando-lhe nova redação:

“Art. 104 — O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta e indireta, exercerá o mandato eletivo obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2º — Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3º — Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado apenas para efeito de promoção por antiguidade e aposentadoria.

§ 5º — É vedado ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função.”

Em que pese reconhecermos a procedência das demais propostas, dos ilustres companheiros Epiácio Cafeteira, Joel Ferreira e João Alves, não temos dúvida de que a consolidação dessas propostas oferecidas está, realmente, nas duas Propostas de nºs 15 e 17, que tiveram parecer favorável do ilustre Relator. Somos, portanto, pela aprovação, Sr. Presidente, porque conhecemos de perto a problemática. É uma necessidade imperiosa. Estamos complementando um trabalho que, com patrocínio, pertence ao Congresso Nacional. É preciso que se esclareça: a iniciativa data de 1971 e os Anais aí estão, Sr. Presidente, para comprová-lo. Se o Governo não tomou a iniciativa, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reclamavam, é problema do Governo.

Os dois membros do Governo o estão, agora, lembrando que é preciso complementar esse atendimento, através dessas duas propostas, que consubstanciam reivindicações das mais justas das comunidades brasileiras. (Muito bem!)

Encerrada a discussão, ocuparam a tribuna para encaminhar a votação, os Senhores Deputados Nelson Marchezan, Laerte Vieira e Blota Júnior: (8)

O SR. NELSON MARCHEZAN (ARENA — RS. Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

O exame desta matéria já tem nesta Casa alguns anos de debates. Por isso creio perfeitamente dispensável que se discutam os seus méritos, eis que são do conhecimento de todos nós.

Como um dos autores desta emenda constitucional, que teve início ainda em maio do ano passado, gostaria tão-somente de fazer, de passagem, alguns registros a respeito do trabalho desenvolvido por todos os Srs. Congressistas, e, de modo especial, pela Liderança do Governo nesta Casa e no Senado Federal.

Tanto é que, por mais de uma vez, procurei o Sr. Líder do Governo nesta Casa, Deputado José Bonifácio, para que ele mesmo subscrevesse em primeiro lugar esta emenda, tal era o esforço que ele vinha desempenhando a favor.

A este trabalho juntou-se o do Líder Petrônio Portella, no Senado, e, posteriormente, teve a total cobertura do Presidente do Partido, Deputado Francelino Pereira, que também desenvolveu inúmeras gestões para que as idéias consubstanciadas nestas emendas pudessem ter curso e hoje iniciar-

(8) DCN de 28-5-76.

mos a votação com a perspectiva da sua aprovação, e, portanto, da entrada em vigor na nossa Constituição.

Desejo, também, Sr. Presidente, congratular-me com a Comissão que deu parecer, na pessoa do Sr. Relator Deputado Paulo Studart, e dos membros da Comissão Mista, Senadores e Deputados, quase todos também integrantes de uma Comissão que, no passado, sobre a mesma matéria se manifestara.

Quero registrar, também, Sr. Presidente, a contribuição trazida à matéria pelo nobre colega Deputado Josias Leite, que tem hoje, aqui, inclusive, parecer favorável a uma de suas emendas, ao nobre colega Deputado Epitácio Cafeteira, que também ocupou a tribuna e deu sua contribuição à matéria, aos nobres Deputados João Alves e Joel Ferreira, que, em contribuições bem estudadas, aportaram conhecimentos e sugestões, que acredito, foram valiosas para a compreensão da matéria.

E por fim, Sr. Presidente, desejaria registrar a alta compreensão do Senhor Presidente da República, General Ernesto Geisel, que, tomando conhecimento de uma reivindicação partidária, houve por bem estudá-la e dar, também, o seu apoio, a sua compreensão e até o seu estímulo para que esta Casa encontrasse, na Constituição, uma fórmula que pudesse fazer justiça aos funcionários que também são Vereadores. Acredito que os nobres Congressistas, Senadores e Deputados, ao votarem esta emenda, estão enojando o florescimento de belas vocações políticas e que as nossas Câmaras de Vereadores, especialmente as do interior, tenham contribuição até mais capacitada e efetiva em alguns aspectos, para uma melhor legislação social e municipal.

Por tudo isso, Sr. Presidente, e para que possamos iniciar logo esta votação, queria agradecer a compreensão dos meus colegas da ARENA e do MDB, destas pessoas que citei, e acreditar que, com este projeto, estamos, realmente, dando mais um passo no campo político e social do País.

Muito obrigado a V. Ex^a (*Muito bem!*)

O SR. LAERTE VIEIRA (MDB — SC. Para encaminhar a votação. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

A Minoria, na Câmara dos Deputados, considera uma das suas grandes vitórias ter conseguido que o Congresso Nacional aprovasse a emenda de remuneração de Vereadores.

Hoje, voltamos a apreciar a matéria, já agora para permitir aos ocupantes de cargos de Prefeitos Municipais a opção pelos vencimentos, quando desempenham outras funções públicas, e possibilitar aos Vereadores a acumulação de vencimento, quando houver compatibilidade de horário. Ao lado disso, a contagem do tempo de mandato eletivo, para todos efeitos, excluídas as promoções por merecimento, que foi objeto da Proposta de nº 17, de autoria do Sr. Deputado Josias Leite, também aprimora o processo de pagamento.

A esperança da Minoria é de que o aperfeiçoamento do texto constitucional redunde, efetivamente, em uma maior participação nas eleições de 15 de novembro, com a maior preocupação de servir às comunidades e aos Municípios, com a correspondente e efetiva remuneração que se deve atribuir aos ocupantes dos cargos de direção no Município.

Portanto, votaremos, na conformidade do parecer exarado, favoravelmente às Emendas de nº 15 e de nº 17, que dá nova redação ao § 4º do art. 104, daquela primeira emenda.

Esta é a posição da Minoria, Sr. Presidente. *(Muito bem!)*

O SR. BLOTA JÚNIOR (ARENA — SP. Como Líder, para encaminhar a votação. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas:

O Congresso Nacional vive hoje um dos seus grandes dias, exatamente porque coloca em prática toda uma filosofia voltada para o enriquecimento da representação parlamentar mais autêntica e mais diretamente ligada aos problemas do povo de cada Município. E, é um enriquecimento efetivo, porque todo funcionalismo, que ficava, de certa maneira, impedido de participar da atividade de Vereança, está agora recebendo esta autorização. Homens de larga vivência, de experiência em todos os setores da atividade social, política e econômica, não estavam podendo prestar a sua contribuição. Com o aperfeiçoamento do texto constitucional, com as modificações introduzidas, teremos, agora, e com que satisfação veremos, estas representações de Vereadores robustecidas, revigoradas, através dos funcionários públicos, que podem, ao lado dos profissionais liberais, dos comerciantes, dos pequenos industriais e dos agricultores, levar, também, a sua contribuição rica e generosa ao desenvolvimento dos nossos Municípios. Esse municipalismo, tantas vezes citado como pedra angular do desenvolvimento da Nação, está hoje recebendo desta Casa uma contribuição nova para que encontre os seus melhores caminhos.

A Maioria, que representa aqui a Aliança Renovadora Nacional, congratula-se com os nobres Deputados da Oposição, que unidos às forças dos representantes da Maioria, nesta Casa, vão dar definição, na votação nominal, ao acordo do Congresso, através dos Srs. Senadores e Deputados às Emendas de nºs 15 e 17; esta expungindo o § 4º da Emenda nº 15, restitui a todos aqueles que têm mandatos eletivos a oportunidade de serem compatibilizadas as altas funções de representantes do povo com a sua atividade de funcionário público.

Votaremos, conseqüentemente, a favor da Emenda nº 17 e da Emenda nº 15, substituída no seu § 4º Solicitaremos seja colocado em grau de preferência o § 1º da Emenda nº 17. *(Muito bem!)*

Lido e aprovado Requerimento nº 6, de 1976-CN, de preferência para a votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 1976. (º)

(9) DCN de 28-5-76.

Após a aprovação do requerimento, a Presidência esclareceu que, sendo aprovada a Proposta de nº 17, de 1976, de acordo com o parecer da Comissão Mista, ficava prejudicado o § 4º do art. 104 constante da Proposta de nº 15, de 1976.

Posta em votação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 1976, foi aprovada por 331 votos, não se registrando voto contrário.

Posta em votação, a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1976, foi aprovada, ressalvado o § 4º do seu art. 104, por 312 votos, não se registrando voto contrário.

Com a aprovação das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 15 e 17, de 1976, ressalvado o disposto no § 4º do art. 104, constante da Proposta de nº 15, de 1976, ficaram prejudicadas as demais Propostas, indo a matéria à Comissão Mista para a redação do vencido para o segundo turno.

A Comissão Mista, em 28 de maio de 1976, aprovou o Parecer nº 54, de 1976-CN, oferecendo a redação do vencido para o segundo turno. ⁽¹⁰⁾

Discussão e Votação

Na sessão do Congresso Nacional, de 2 de junho de 1976, destinada à Discussão, em segundo turno, das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 15 e 17, de 1976, usaram da palavra os Senhores Deputados Peixoto Filho e João Alves. ⁽¹¹⁾

O SR. PEIXOTO FILHO (MDB - RJ. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, realmente estamos apreciando proposição de alto alcance para a vida pública nacional. Todavia, registro uma advertência, antes de proceder à leitura das minhas razões, no sentido de que, como bem foi fundamentado no parecer do Departamento de Serviço Público, só agora o Governo achou oportuna a aprovação de medida dessa natureza.

Sr. Presidente, muitas dúvidas têm surgido a respeito da situação de servidores municipais, inclusive funcionários do quadro efetivo, que desejam disputar cargo eletivo nas eleições de novembro do corrente ano.

Atendidas as condições gerais de elegibilidade, qualquer servidor público pode, em princípio, candidatar-se a cargo eletivo, sem necessidade de afastamento de suas funções na administração.

Essa é a regra geral. Mas, para determinados cargos ou funções, na administração, a lei fixa a obrigatoriedade do afastamento, dentro de certo período anterior ao pleito, para a postulação eleitoral.

Uma primeira e maior dificuldade para o servidor público (seja ele federal, estadual ou municipal), qual a de não poder perder seus venci-

(10) DCN de 29-5-76.

(11) DCN de 3-6-76.

mentos em época de campanha, foi resolvida pela Lei Federal nº 6.055, de 17 de junho de 1974. Em seu art. 14 diz ela: "Ao servidor público, sob regime estatutário ou não, dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da União, dos Estados e dos Municípios, inclusive, os empregados das empresas concessionárias do serviço público, fica assegurado o direito à percepção da remuneração, como se em exercício de suas ocupações habituais estivesse, durante o lapso de tempo que mediar entre o registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral e o dia seguinte ao da eleição, mediante simples requerimento de licença para a promoção de sua campanha eleitoral."

Essa Lei nº 6.055/74, conquanto tenha estabelecido normas para as eleições de 1974, está em vigor, pelo menos quanto ao mencionado art. 14, para o pleito do corrente ano.

Assim entendeu, em recente pronunciamento, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, em processo de que foi relator o Juiz Alexandre Thiollier (Proc. nº 6.594, classe VII, publicado no Diário Oficial do Estado, *Boletim Federal*, em 8-4-76).

Esse afastamento, no entanto, não é obrigatório. O servidor poderá valer-se da faculdade que a lei lhe confere, se quiser.

Há, porém, afastamentos obrigatórios, para a desincompatibilização do candidato, no exercício de determinados cargos ou funções, mencionados na lei de inelegibilidade (Lei Complementar nº 5, de 29-4-70). Em geral, os ocupantes de cargos de chefia ou direção, tanto na administração direta, quanto na indireta. E, ainda, os que tenham competência ou interesse no lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos, ou, na aplicação de multas relacionadas com essas atividades.

Nesses casos, e em outros, de afastamento obrigatório, ou mesmo de desligamento do cargo ou da função (p. ex., o Secretário Municipal), não cabe receber os vencimentos. A não ser que, conforme o caso concreto, o afastamento possa coincidir com período de férias ou licença-prêmio, se se tratar de servidor estatutário.

O período do afastamento obrigatório é, em geral, de 3 (três) meses para os candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito; e de 2 (dois) meses para os postulantes à Vereança. O não afastamento, nesses períodos, pode acarretar a inelegibilidade do candidato, cujo pedido de registro pode ser impugnado por qualquer outro candidato, por Partido Político, ou pelo Promotor da Comarca.

Os servidores que ocupem cargo em comissão, ou seja, cargo de confiança, estão também obrigados ao afastamento. A não ser que não se trate de cargo ou função de direção ou chefia, o que raramente acontecerá, em se tratando de cargo de confiança, do qual o servidor pode ser exonerado *ad nutum*, ou seja, a qualquer tempo e pela simples vontade e deliberação de quem o tenha nomeado.

2. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL NÃO PODE ACUMULAR CARGO COM O EXERCÍCIO DA VEREANÇA.

Servidor Público Federal não pode exercer mandato de Vereador, segundo entendimento do DASP, ao interpretar a Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975, através da qual foi restabelecida a remuneração do cargo eletivo na Câmara Municipal.

O parecer jurídico, aprovado pelo Cel. Darcy Duarte Siqueira, Diretor daquele órgão, afirma a impossibilidade do exercício cumulativo do cargo ou emprego com o mandato proveniente das urnas, mas ressalva a opção pela remuneração da função administrativa quando o eleito for funcionário de sociedade de economia mista ou empresa pública federal.

“Tratando-se de servidor em atividade — diz o parecer —, o exercício do mandato só pode ocorrer com licenciamento do cargo ou emprego público na administração centralizada, em autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, quer sejam federais, estaduais e municipais, de acordo com o art. 99, § 2º, da Constituição.”

Chamo atenção da Casa para o fato de que se está discutindo a alteração do art. 104, e o que proíbe a acumulação é o art. 99 da Constituição Federal no entendimento do Diretor do Departamento Administrativo do Pessoal Civil.

O DASP entende que o afastamento do exercício do cargo ou emprego público nessas entidades importa na perda do respectivo vencimento ou salário “a menos que haja permissão de opção”.

Considerando a falta de legislação específica, o parecer conclui pela faculdade de opção nas sociedades de economia mista e empresas federais. A opção não poderia ser imposta sem lei expressa, mas ficaria a critério da direção das entidades.

Sr. Presidente, Srs. Congressistas, estamos votando uma proposição de alta responsabilidade para o bom nome e conceito do Parlamento brasileiro. Não posso acreditar brinque o Governo com a responsabilidade desta Casa. Ele mandou o DASP emitir parecer, há três meses, proibindo a acumulação, o que esse Departamento fez, como delegado do Governo. Aparece, agora, uma proposição como que contraditando, contestando o parecer, a decisão de um órgão do Governo, referendada pelo Presidente da República. Ou esta Casa entende menos do que um Procurador de um órgão do Governo, ou esta Casa quer apenas fazer política a cinco meses de uma eleição. Sr. Presidente, não estou aqui para jogar os poucos anos que tenho de vida pública numa aventura como esta, numa brincadeira de mau gosto. Está acontecendo o seguinte: não temos cobertura para nossas iniciativas e, quando as tomamos, elas são rejeitadas, mas, em pouco tempo, voltam com outra imagem, porém com o mesmo texto, referendadas pelo Governo. Agora, acatamos o parecer do DASP, e a prova disso é que a primeira proposição, do ilustre Deputado Nelson Marchezan, foi arquivada, com

este mesmo estilo que conhecemos — falta de *quorum* —, para não humilhar o nobre autor da proposição. Entretanto, desta vez, Sr. Presidente, eu, que votei em obediência à direção partidária, à minha Liderança, na primeira discussão, volto a esta tribuna em decorrência de várias comunicações que recebi, inclusive de Vereadores do meu Estado, protestando contra o meu comportamento, estranhando a minha posição. Quero dizer a meus nobres colegas, amigos e correligionários que votei em obediência à decisão da Liderança do meu Partido, mas sei, conscientemente, que esta proposição, neste período legislativo, jamais poderia ser aprovada. Nós a estamos aprovando com interesse político e eleitoreiro, sem respaldo jurídico-constitucional. Fazemo-lo politicamente, eleitoreiramente, contra os interesses do próprio povo. (*Palmas.*)

O SR. JOÃO ALVES (ARENA — BA) — Senhor Presidente, Senhores Congressistas, recusei-me a assinar a Emenda Constitucional deste ano que tomou o nº 15, avisando a seus autores que votaria, em plenário, contra a acumulação nela proposta, coerente com a sensatez que tem orientado os atos de minha vida pública.

Ausente, porém, por ocasião da primeira votação, não pude manifestar meu voto.

Impedido agora de pedir destaque, para rejeição do § 3º da Emenda — como era meu desejo —, uma vez que, nos termos do Regimento, só a Liderança poderá fazê-lo, quero deixar expresso meu voto contrário à Proposta oferecida pela Comissão Mista, que acolhe aquele dispositivo. E o faço não por ser contra a que o servidor público investido de um mandato eletivo possa optar pelos vencimentos do seu cargo, e também aposentar-se por tempo de serviço sem prejuízo financeiro em decorrência do mandato.

Minha recusa prende-se ao fato de que, ao Vereador, Deputado ou Senador, não mais é exigida presença durante toda a sessão, a não ser em caso de votação secreta ou de chamada nominal, que raramente ocorrem nas sessões ordinárias, consagrado que foi, entre nós, o voto de Liderança. No caso dos Vereadores, poderão eles, ainda, realizar suas sessões à noite, como já vem ocorrendo em muitas Câmaras Municipais, sem qualquer impedimento legal.

Ora, se a Constituição autoriza ao servidor público, havendo compatibilidade de horários, receber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus como Vereador, evidente que, dificilmente, haverá impedimento, passando as Câmaras de Vereadores dos grandes centros — que representam 60% da população brasileira — a se constituírem de funcionários médicos, advogados, engenheiros, detentores de altos cargos bem remunerados e — quem sabe — até de servidores das próprias Câmaras.

Talvez os autores da emenda estivessem preocupados com o problema de candidatos à Vereança nos pequenos Municípios, mas isto seria resolvido com o direito à opção pelos vencimentos do cargo, em se tratando de

Vereador ocupante de função pública no local, e nunca com a acumulação de vantagens, até porque a incompatibilidade de horários jamais prevaleceu como argumento impeditivo para o juiz, o professor ou o médico acumularem: as fórmulas sempre existem; é uma questão de prestígio das classes.

A medida atrairá, sem dúvida, uma avalanche de servidores públicos para as lides políticas, e, como não se remove de local ou transfere de horário funcionário ocupante de mandato de Vereador que está apoiando o Poder Executivo, instituir-se-á no País um perigoso sistema, que poderá trazer futuras e graves conseqüências ao regime.

Sou favorável à acumulação apenas para profissionais dos quais há carência no País e quando absolutamente necessários à saúde pública e ao ensino especializado; fora disso, a acumulação não se justifica. No caso político, então, é uma temeridade.

Encerrada a discussão, ocupou a tribuna para encaminhar a votação, o Senhor Deputado Alípio Carvalho: ⁽¹²⁾

O SR. ALÍPIO CARVALHO (ARENA — PR. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, Srs. Congressistas, a segunda discussão da emenda constitucional apresentada permite, de nossa parte, alguns esclarecimentos que julgamos importantes.

Até o momento, qualquer profissional pode exercer sua função ou emprego percebendo seus salários, e ser investido no mandato de Vereador, percebendo seus subsídios. Somente o funcionário público não o pode.

Os Partidos se ressentem da falta de disponibilidade de número de candidatos suficiente para a formação de suas chapas. No interior, principalmente, é muito comum grande parcela da população estar vinculada ao serviço público federal, estadual ou municipal, e, impedidos do exercício do mandato de vereança, cumulativo com as funções profissionais, não se dispõem a se candidatar ao cargo eletivo, com prejuízo.

O mesmo ocorre com as Prefeituras Municipais, que poderiam contar, também, com ótimos elementos na sua chefia. Isto não tem ocorrido, dada a impossibilidade legal de o funcionário ser investido no cargo sem prejuízo de ordem pessoal.

No momento em que se aprovar a emenda ora em debate, estaremos atendendo ao funcionário e ao serviço público, propiciando condições para que as nossas comunas possam contar com os serviços de homens altamente qualificados que até hoje não puderam se oferecer, embora sempre o quisessem.

Por outro lado, em que pese o grande interesse de se permitir a prática, uma cautela especial foi tomada a fim de serem evitados abusos. Somente se permite o exercício do mandato remunerado de Vereador, quando há a compatibilidade de horário. Do contrário, se se permitisse a opção de vencimentos, em face da incompatibilidade do horário, criar-se-ia con-

(12) DCN de 3-6-76.

dições para que um funcionário lotado em Brasília, com domicílio eleitoral no interior, pudesse candidatar-se naquele Município e optar pelos vencimentos do cargo que não estaria exercendo.

É importante destacar que o princípio básico desta emenda é remunerar o funcionário pelo serviço que realmente preste. Se exerce suas funções como servidor durante o dia, deve perceber o seu salário e, se exerce o seu mandato à noite, deve perceber seus subsídios. No momento em que pretenda afastar-se do cargo, para o exercício do mandato, somente, em razão de incompatibilidade do horário, deverá também ficar impedido de ser remunerado. Isto, no que diz respeito ao Vereador.

Quanto ao Prefeito, não. Se o funcionário for investido no mandato de Prefeito, pode-se permitir a opção, pois ele deverá dar tempo integral na Chefia do Executivo — o que não ocorre com o Vereador, principalmente aquele integrante de uma Câmara que se reúne uma vez por semana. Assim, permite-se ao servidor investido no cargo de Prefeito optar por seus vencimentos de funcionário.

Por outro lado, obsta, também, que o Vereador ocupe cargo em comissão ou aceite emprego ou função, salvo mediante concurso público. Com isso, evitar-se-á venha alguma prática menos honrosa a ser realizada através de barganhas políticas entre Prefeitos e Vereadores, por meio de nomeações ou empregos.

Há de se destacar, também — e muitas críticas têm sido levantadas neste sentido —, que, no momento em que se veda ao Vereador ocupar cargo em comissão, se estará atingindo ao funcionário da Capital, que, conforme se alega, irá ganhar muito na acumulação, uma vez que o cargo efetivo geralmente não é altamente remunerado. Ao cargo comissionado é que se remunera em níveis mais elevados, tal prática ficou vedada.

Finalmente, tem a emenda um grande sentido humanístico, quando permite seja computado o tempo de serviço do funcionário em mandato eletivo, para todos os efeitos legais. Hoje, um servidor em mandato eletivo não tem seu tempo computado para efeito de quinquênios, enquanto todo e qualquer servidor, ainda que fora de suas funções, requisitado para outras missões, pode tê-lo. Há, por exemplo, vários Deputados funcionários públicos há vinte ou trinta anos. Amanhã, quando deixarem a vida política, retornando à sua atividade no serviço público, não se lhes é computado um só quinquênio, como se não tivessem prestado qualquer serviço à Nação durante esse tempo. É, portanto, um reparo importante que a presente emenda faz, ao permitir o cômputo desse tempo para todos efeitos da lei.

Era o que tinha a dizer.

Postas em votação, as Propostas de Emenda à Constituição nºs 15 e 17, de 1976, foram aprovadas por 298 votos, registrando-se 1 voto contrário.

A 7 de junho de 1976, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 6: (13)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 6

Dá nova redação ao art. 104 da Constituição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O artigo 104 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“*Art. 104* — O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo obedecendo as disposições deste artigo.

§ 1º — Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2º — Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3º — Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1º deste artigo.

§ 4º — Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

§ 5º — É vedado ao Vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo mediante concurso público, emprego ou função.”

Brasília, 4 de junho de 1976.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS — *Célio Borja*, Presidente — *Herbert Levy*, 1º-Vice-Presidente — *Alencar Furtado*, 2º-Vice-Presidente — *Odulfo Domingues*, 1º-Secretário — *Henrique Eduardo Alves*, 2º-Secretário — *Pinheiro Machado*, 3º-Secretário — *Léo Simões* — 4º-Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL — *José de Magalhães Pinto*, Presidente — *Wilson Gonçalves*, 1º-Vice-Presidente — *Benjamim Farah*, 2º-Vice-Presidente — *Dinarte Mariz*, 1º-Secretário — *Marcos Freire*, 2º-Secretário — *Lourival Baptista*, 3º-Secretário — *Lenoir Vargas*, 4º-Secretário.

(13) DCN de 8-6-76.
DO de 8-6-76.

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas

"REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA"

	Cr\$
- nº 1 (março/1964)	10,00
- nº 2 (junho/1964)	esgotada
- nº 3 (setembro/1964)	"
- nº 4 (dezembro/1964)	"
- nº 5 (março/1965)	"
- nº 6 (junho/1965)	"
- nº 7 (setembro/1965)	"
- nº 8 (dezembro/1965)	"
- nº 9 (março/1966)	"
- nº 10 (junho/1966) (reimpressão)	30,00
- nº 11 (setembro/1966)	esgotada
- nº 12 (outubro a dezembro/1966) (reimpressão)	25,00
- nºs 13 e 14 (janeiro a junho/1967) (reimpressão)	15,00
- nºs 15 e 16 (julho a dezembro/1967)	esgotada
- nº 17 (janeiro a março/1968) (reimpressão)	20,00
- nº 18 (abril a junho/1968) (reimpressão)	30,00
- nº 19 (julho a setembro/1968)	10,00
- nº 20 (outubro a dezembro/1968)	10,00
- nº 21 (janeiro a março/1969)	10,00

	Cr\$
— nº 22 (abril a junho/1969)	10,00
— nº 23 (julho a setembro/1969)	10,00
— nº 24 (outubro a dezembro/1969) (reimpressão)	20,00
— nº 25 (janeiro a março/1970)	esgotada
— nº 26 (abril a junho/1970) (reimpressão)	20,00
— nº 27 (julho a setembro/1970)	15,00
— nº 28 (outubro a dezembro/1970)	15,00
— nº 29 (janeiro a março/1971)	esgotada
— nº 30 (abril a junho/1971)	15,00
— nº 31 (julho a setembro/1971)	15,00
— nº 32 (outubro a dezembro/1971)	15,00
— nº 33 (janeiro a março/1972)	15,00
— nº 34 (abril a junho/1972)	15,00
— nº 35 (julho a setembro/1972)	15,00
— nº 36 (outubro a dezembro/1972)	15,00
— nº 37 (janeiro a março/1973)	20,00
— nº 38 (abril a junho/1973)	25,00
— nº 39 (julho a setembro/1973)	25,00
— nº 40 (outubro a dezembro/1973)	20,00
— nº 41 (janeiro a março/1974)	15,00
— nº 42 (abril a junho/1974)	25,00
— nº 43 (julho a setembro/1974)	35,00
— nº 44 (outubro a dezembro/1974)	20,00
— nº 45 (janeiro a março/1975)	30,00
— nº 46 (abril a junho/1975)	30,00
— nº 47 (julho a setembro/1975)	30,00
— nº 48 (outubro a dezembro/1975)	30,00
— nº 49 (janeiro a março/1976)	30,00
— nº 50 (abril a junho/1976)	30,00
— nº 51 (julho a setembro/1976)	30,00

"ÍNDICE DA REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA —
NÚMEROS 1 a 50" — enviaremos gratuitamente a quem
nos solicitar.

"JORNALISMO" — LEGISLAÇÃO (1963)

esgotada

"DIREITO ELEITORAL"

— Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963)

esgotada

Cr\$

"REFORMA AGRÁRIA"

- Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de Emenda à Constituição, mensagens presidenciais, legislação (1963)
- Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963)
- Debates parlamentares — Senado Federal (1963) esgotada

"DIREITO DE GREVE" (Edição de 1964)

- Histórico do Direito de Greve no Brasil
- Constituinte de 1946
- Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional
- Origem da Lei nº 4.330, de 1º-8-64
- Jurisprudência dos Tribunais
- Pareceres da Consultoria-Geral da República esgotada

"VENDAS E CONSIGNAÇÕES" (Edição de 1965)

- Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na *Revista de Informação Legislativa* nºs 15/16, pág. 217, e nº 30, pág. 239) esgotada

"LEGISLAÇÃO DO GOVERNO REVOLUCIONÁRIO"

- Decretos-Leis n.ºs 1 a 318 (Governo Castello Branco) — legislação correlata — 4 volumes esgotada
- Atos Institucionais — Atos Complementares — Decretos-Leis e legislação citada ou revogada — Índices cronológico e por assunto — Governo do Presidente Costa e Silva — dos Ministros Militares respondendo pela Presidência e do Presidente Emílio G. Médici:
 - 1º volume, contendo 268 páginas
 - Atos Institucionais nºs 1 a 4
 - Atos Complementares nºs 1 a 37
 - Decretos-Leis nºs 319 a 347 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto esgotada
 - 2º volume, contendo 314 páginas
 - Ato Institucional nº 5
 - Atos Complementares nºs 38 a 40

	Cr\$
Decretos-Leis n ^{os} 348 a 409 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada
— 3 ^o volume, contendo 304 páginas	
Atos Institucionais n ^{os} 6 e 7	
Atos Complementares n ^{os} 41 a 50	
Decretos-Leis n ^{os} 410 a 480 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada
— 4 ^o volume, contendo 490 páginas	
Atos Institucionais n ^{os} 8 e 9	
Ato Complementar n ^o 51	
Decretos-Leis n ^{os} 481 a 563 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada
— 5 ^o volume, contendo 336 páginas	
Ato Institucional n ^o 10	
Atos Complementares n ^{os} 52 a 56	
Decretos-Leis n ^{os} 564 a 664 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada
— 6 ^o volume, contendo 488 páginas	
Ato Institucional n ^o 11	
Atos Complementares n ^{os} 57 a 62	
Decretos-Leis n ^{os} 665 a 804 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	25,00
— 7 ^o volume, contendo 290 páginas	
Emenda Constitucional n ^o 1	
Atos Institucionais n ^{os} 12 a 17	
Atos Complementares n ^{os} 63 a 77	
Decretos-Leis n ^{os} 805 a 851 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	15,00
— 8 ^o volume, contendo 318 páginas	
Decretos-Leis n ^{os} 852 a 941 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	15,00
— 9 ^o volume, contendo 364 páginas	
Decretos-Leis n ^{os} 942 a 1.000 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	25,00
— 10 ^o volume, contendo 386 páginas	
Decreto-Lei n ^o 1.001, de 21-10-1969	
Código Penal Militar, com índice remissivo e por assunto	30,00

	Cr\$
<p>— 11º volume, contendo 503 páginas</p> <p> Decretos-Leis nºs 1.002 e 1.003</p> <p> Código de Processo Penal Militar e Lei de Organização Judiciária Militar, com índice remissivo e por assunto</p>	35,00
<p>— 12º volume, contendo 309 páginas</p> <p> Decretos-Leis n.ºs 1.004 a 1.068 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	25,00
<p>— 13º volume, contendo 406 páginas</p> <p> Atos Complementares nºs 78 a 94</p> <p> Decretos-Leis nºs 1.069 a 1.153 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	30,00
<p>— 14º volume, contendo 487 páginas</p> <p> Decretos-Leis nºs 1.154 a 1.187 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	30,00
<p>— 15º volume, contendo 247 páginas</p> <p> Atos Complementares nºs 95 a 97</p> <p> Decretos-Leis nºs 1.188 a 1.271 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	20,00
<p>— 16º volume, contendo 424 páginas</p> <p> Atos Complementares nºs 98 e 99</p> <p> Decretos-Leis nºs 1.272 a 1.322 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto. Obs.: este volume contém um índice geral das duas coleções, a partir do Decreto-Lei nº 1/65</p>	40,00
<p>“ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967” (Projeto) (Edição de 1966)</p>	
<p>— <i>Quadro Comparativo: Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constituição de 1946 e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais), comparados em todos os artigos e itens</i></p>	esgotada
<p>“ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967”</p>	
<p>— 1º volume — Antecedentes da Constituição através do noticiário da imprensa</p>	

Cr\$

- 2º volume – Primeira fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional – Discussão e Votação do Projeto
- 3º volume – Discursos pronunciados em sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados
- 4º volume (2 tomos) – Segunda fase de tramitação do Projeto de Constituição no Congresso Nacional
- 5º volume – Comissão Mista
- 6º volume (2 tomos) – Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição
- 7º volume – Quadro Comparativo da Constituição de 1967 – Projeto originário do Poder Executivo – Emendas aprovadas (artigo por artigo) esgotada

“REFORMA AGRÁRIA” (3 tomos) (Edição de 1969)

Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:

- textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)
- alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita
- ementário da legislação correlata
- histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)
- marginais (pareceres, regimentos, portarias etc.)

A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas esgotada

“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”

- QUADRO COMPARATIVO (2ª edição) 30,00

Emendas Constitucionais nº 1, de 17-10-69, nº 2, de 9-5-72, nº 3, de 15-6-72, nº 4, de 23-4-75, e nº 5, de 28-6-75, e 6, de 1976.

Contém, comparadas em todos os artigos:

Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais nºs 5 a 17 e Ato Complementar nº 40/69, ratificado pelo art. 3º do Ato Institucional nº 6/69).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (com as Emendas Constitucionais e Atos Institucionais que a alteraram).

Em notas, além de outras observações, são destacadas as alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, através de emendas ao Projeto de Constituição remetido ao Congresso pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em dezembro de 1966.

	Cr\$
"O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL" (Edição de 1970)	
— Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970	15,00
"A IMPRENSA E O DIREITO" (leis, projetos — profissão de jornalista; legislação de imprensa) (Edição de 1971)	esgotada
"DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS" (Edição de 1971)	
— Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (2 tomos)	45,00
"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1971)	
— Histórico da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 — "Lei Orgânica dos Partidos Políticos"	esgotada
"LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E COMPLEMENTAR" (Edição de 1972)	
contendo:	
— Emendas Constitucionais — Atos Institucionais — Atos Complementares — Leis Complementares.	
— Legislação citada — sinopse (com suplementos: I, de 1973; II, de 1974; III, de 1975; IV, de 1976, V, de 1977)	40,00
"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1974)	
— Histórico da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 — "Lei Orgânica dos Partidos Políticos", e Lei nº 5.697, de 27 de agosto de 1971 — "Dá nova redação aos artigos que menciona da Lei nº 5.682, de 21-7-71 — Lei Orgânica dos Partidos Políticos"	70,00
"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA" (2ª edição, revista e atualizada — 1974)	
— Textos legais, instruções do TSE, quadro comparativo (Leis n.ºs 5.682/71 e 4.740/65, com suas alterações) Suplemento de outubro de 1976	20,00 20,00
"CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL" (Edição de 1974) — Histórico (3 volumes)	
— 1º volume (3 tomos)	
— Histórico da Lei nº 5.869, de 11-1-73, que "institui o Código de Processo Civil" (Projeto do	

Cr\$

Executivo, Mensagem, Exposição de Motivos, tramitação completa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, discursos)

— 2º volume (2 tomos)

— Quadro Comparativo (Lei nº 5.869/73 — Projeto do Executivo que deu origem à Lei nº 5.869/73 — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional)

— Quadro Comparativo (Lei nº 5.925/73 — Projeto do Executivo que deu origem à Lei nº 5.925/73 — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional)

— 3º volume

— Histórico da Lei nº 5.925, de 1º-10-73, que “retifica dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil”

— Histórico da Lei nº 6.014, de 27-12-73, que “adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona”

— Histórico da Lei nº 6.071, de 3-7-74, que “adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona”.

Preço da coleção 180,00

“CÓDIGO PENAL” (Edição de 1974)

— Histórico da Lei nº 6.016, de 31-12-73, que “altera dispositivos do Decreto-Lei nº 1.004, de 21-10-69, que instituiu o Código Penal” 45,00

“CÓDIGO PENAL” (Edição de 1974)

— Quadro Comparativo (Novo Código Penal — Código Penal de 1940)

— Notas (texto original do Decreto-Lei nº 1.004/69 e alterações introduzidas pela Lei nº 6.016/73; alterações do Código Penal de 1940; legislação correlata)

— Exposições de Motivos (da Lei nº 6.016/73; do Decreto-Lei nº 1.004/69; do Decreto-Lei nº 2.848/40) esgotada

“PREVIDÊNCIA SOCIAL” (Edição de 1974)

— Lei Orgânica da Previdência Social atualizada

— Notas — Remissões — Comparações — Regulamentações

— Jurisprudência Administrativa

— Ementário de legislação 20,00

	Cr\$
"PREVIDÊNCIA SOCIAL" (Edição de 1974)	
— Histórico da Lei nº 5.890, de 8-8-73, que "altera a legislação de Previdência Social, e dá outras providências" (2 tomos)	70,00
"CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO" (Edição de 1974)	
— Texto atualizado da CLT	
— Comparação com o texto original e alterações	
— Legislação correlata	
— Notas	35,00
"REFORMA ADMINISTRATIVA" (2ª edição — 1976)	
— Decreto-Lei nº 200/67 e suas alterações	
— Legislação: alteradora, citada e correlata	
— Legislação de Pessoal	40,00
"PROCESSO LEGISLATIVO"	
(2ª edição — 1976)	
— Aspectos Fundamentais	
— Emenda Constitucional nº 1	
— Regimento do Congresso Nacional	
— Regimento do Senado Federal	
— Regimento da Câmara dos Deputados	15,00
"DIREITO FINANCEIRO"	
(2ª edição — 1976)	
— Lei nº 4.320, de 17-3-64	
— Diretrizes de Interpretação	
— Regulamentação	
— Plano de Contas Único dos Órgãos da Administração Direta — Portaria nº 61/73, da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda (com as alterações introduzidas pelas Portarias n.ºs 294/73 e 82/75)	20,00
"CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL" — Quadro Comparativo Anotado (2 volumes)	
— 1º Volume	
— Quadro Comparativo do novo Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73 com a redação dada pela Lei nº 5.925/73) com dispositivos da legislação anterior (Código de Processo Civil de 1939 e suas alterações)	

– 2º Volume – Notas (de n.ºs 1 a 835) contendo:	
– legislação correlata;	
– jurisprudência;	
– doutrina;	
– emendas aprovadas pelo Congresso Nacional;	
– Exposição de Motivos e palestra do Prof. Alfredo Buzaid;	
– legislação estrangeira; e	
– remissões.	
Notas (de n.ºs 1-A a 95-A) documentam a redação original de dispositivos do Código, Lei nº 5.869, de 1973, alterados pela Lei nº 5.925/73	70,00
“CONSTITUIÇÃO FEDERAL E CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS”	
– Contendo os textos atualizados da Constituição Federal e de todas as Constituições estaduais (2 Tomos)	esgotada
“LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS” (edição 1976)	
– Textos atualizados em vigor das Leis Orgânicas Municipais dos Estados da Federação Brasileira. Índice e notas (2 Tomos)	100,00
“REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE – Dispositivos de Constituições Estaduais”	
– Acórdãos do STF (íntegras) em Representações por inconstitucionalidade de dispositivos de Constituições estaduais. Resoluções do Senado Federal, suspendendo a execução de dispositivos julgados inconstitucionais pelo STF. (2 Tomos)	150,00
“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”	
(Edição de 1977) (formato bolso)	
– Constituição do Brasil, de 24-1-67, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 2, de 9-5-72; 3, de 15-6-72; 4, de 23-4-75; 5, de 28-6-75; 6, de 4-6-76; 7, de 13-4-77; e 8, de 14-4-77	10,00
PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA-GERAL DA MESA	
“REGIMENTO INTERNO” (edição 1976)	
– Resolução nº 93, de 1970, com alterações decorrentes das Resoluções n.ºs 21, de 1971; 66, de 1972; 31 e 62, de 1973; 21, de 1974; 15, 59 e 89, de 1975; e 47, de 1976	15,00

RELAÇÃO DOS VOLUMES E TOMOS DA COLEÇÃO COMEMORATIVA DO SESQUICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

(Editada pelo Centro Gráfico do Senado Federal, c/seus respectivos preços)

N.º do Volume	N.º do Tomo	N.º de Páginas	TÍTULO	Preços (Cr\$)
1	—	220	O Parlamento e a Evolução Nacional, Introdução Histórica	20,00
2	I	296	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
2	II	400	O Parlamento e a Evolução Nacional	40,00
3	I	334	O Parlamento e a Evolução Nacional	45,00
3	II	274	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	I	288	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	II	316	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
5	—	768	O Parlamento e a Evolução Nacional	70,00
—	—	152	Testemunhos sobre Milton Campos	esgotado
—	—	184	A Constituinte de 1823	20,00
1	—	118	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	10,00
2	—	364	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	35,00
9	—	252	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	25,00
1	—	448	Parlamentares do Império	esgotado
2	—	244	Parlamentares do Império	esgotado
1	—	736	Obra Política de José Bonifácio ..	60,00
2	—	352	Obra Política de José Bonifácio ..	30,00
1	—	404	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
2	—	392	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
3	—	408	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
—	—	48	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil — ÍNDICE	20,00

Os pedidos de publicações constantes desta relação deverão ser dirigidos à SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL, Ed. Anexo I, 11º andar, Praça dos Três Poderes — 70.000 — BRASÍLIA — DF, acompanhados de cheque nominal, visado, pagável em Brasília e emitido a favor do CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL, ou pelo sistema de REEMBOLSO POSTAL

REEMBOLSO POSTAL

Peça o **Catálogo de Publicações** da Subsecretaria de Edições Técnicas. Escolha as publicações de seu interesse, preencha o cartão resposta comercial e remeta-o pelo Correio. Não é preciso selar.

Seu pedido será atendido pelo reembolso postal.

Subsecretaria de Edições Técnicas

SENADO FEDERAL

Brasília — DF — 70.000

ARQUIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

- I — O ordenamento jurídico do País, suas instituições essenciais, através de artigos e estudos de doutrina.
- II — Documentação: os atos pertinentes às reformas jurídico-institucionais brasileiras.
- III — Revista trimestral editada pelo Ministério da Justiça, desde 1943, é a testemunha da vida jurídica e política nacional.
- IV — 138 números publicados.
- V — Índice alfabético completo, por assunto, está à disposição dos interessados, gratuitamente, na Divisão de Documentação do MJ em Brasília — Esplanada dos Ministérios — térreo.

Redação e Administração: Rua México, 128, 6º andar, Rio de Janeiro, RJ - 20.000

Pedidos de Assinatura: Departamento de Imprensa Nacional (Avenida Rodrigues Alves, 1, Rio de Janeiro, RJ - 20.000).

Preço do exemplar: Cr\$ 15,00