

INCOMPATIBILIDADES

SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO

Orientadora de Pesquisas Legislativas
Diretoria de Informação Legislativa

I — Conceito. **II** — As incompatibilidades nas Constituições brasileiras. **III** — Casos de incompatibilidades: 1 — Incompatibilidade do mandato de Senador com o exercício do cargo de Prefeito — Senador Lino de Mattos — Senador pelo Estado de São Paulo, eleito para o cargo de Prefeito da capital do mesmo Estado — 1955; 2 — Incompatibilidade do mandato de Senador com o exercício do cargo de Governador: a) Senador Moysés Lupion — Senador pelo Estado do Paraná, eleito para o cargo de Governador do mesmo Estado — 1956; b) Senador Dinarte Mariz — Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, eleito para o cargo de Governador do mesmo Estado — 1956. **IV** — Compatibilidade do mandato de Senador com o cargo de Vice-Governador de Estado: Senador Arthur Bernardes Filho — Senador pelo Estado de Minas Gerais, eleito Vice-Governador do mesmo Estado — 1955. **V** — Compatibilidades e incompatibilidades do mandato com o exercício de missões diplomáticas: 1 — Indicação n.º 5, de 1951 (de caráter geral), do Senador Mozart Lago (consulta à Comissão de Constituição e Justiça; Parecer n.º 396, de 1952, da C.C.J.); 2 — Senador Assis Chateaubriand, nomeado Embaixador Especial e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha; 3 — Vigência da Constituição de 1967; Senador Auro Moura Andrade, nomeado Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Espanha. **VI** — Compatibilidades: 1 — Escola Superior de Guerra; 2 — Cargo consultivo e efetivo em instituição de caráter público.

I — CONCEITO

Antes de analisarmos a questão das incompatibilidades nas Constituições brasileiras e os vários conflitos surgidos na interpretação dos dispositivos constitucionais, achamos interessante fazer algumas considerações acerca da diferença fundamental existente entre incompatibilidade — Inelegibilidade e Impedimento.

PINTO FERREIRA (1) elucidando, de início, a matéria afirma que a inelegibilidade é anterior à eleição, enquanto a incompatibilidade lhe é posterior. E esclarece: "A inelegibilidade é a inaptidão legal a fazer parte do Congresso ou do Parlamento. É inelegível todo aquele que não pode ser eleito; a inelegibilidade é impedimento para a eleição, tornando nulos os votos dados ao cidadão sufragado.

Já a incompatibilidade é o impedimento do parlamentar para acumular o seu mandato legislativo com outras situações que ele possuía antes do pleito. Destarte, ocorrendo a incompatibilidade, o cidadão eleito ou abandona o cargo incompatível para exercer o seu mandato, ou então perde o mandato para continuar no cargo".

Sobre esse assunto, assim se expressa F. A. GOMES NETO (2): "Diz-se que há inelegibilidade quando, por dispositivo constitucional, o cidadão está proibido de ser candidato a cargos eletivos, definitiva ou temporariamente, para todo e qualquer cargo ou apenas para cargos determinados. E diz-se que há incompatibilidade quando, por dispositivo constitucional ou legal, o cidadão não pode exercer determinada função, em virtude de já exercer outra função ou atividade particular, incompatível com a anterior. A primeira, a inelegibilidade envolvendo restrição de direito de cidadania, incluído no capítulo das garantias individuais, só pode ser estabelecida na Constituição, e, além disto há de ser expressa, taxativa, não comportando os dispositivos a ela referentes nenhuma interpretação extensiva ou por analogia. Quanto à segunda, que não envolve direitos fundamentais do cidadão, visto que ninguém pode ter direito fundamental ao exercício de duas ou mais funções ou atividades, havendo até mesmo, em muitos casos, proibição expressa e isto com o objetivo de se resguardarem direitos fundamentais de outros a um emprego, pode estabelecê-la a Constituição ou mesmo a legislação ordinária. Conseqüentemente, também quanto aos dispositivos que a estabelecem não há uma rigorosa proibição de interpretação analógica ou extensiva podendo ser levados em conta, acima do inte-

resse de qualquer indivíduo, os interesses ou conveniências públicas (...)"

Quanto ao impedimento ensina F. A. GOMES NETO "é apenas uma medida de sentido moral e funcional, visando apenas a garantir a insuspeição de funcionários ou autoridades em determinados casos concretos".

Na definição de LAFERRIÈRE (3) "a incompatibilidade é a interdição para o parlamentar de acumular o mandato legislativo com certas situações que ele ocupava antes de sua eleição ou que adquire após ela. A diferença entre incompatibilidade e inelegibilidade é então muito nítida. A inelegibilidade é efetiva antes da eleição; ela a torna juridicamente impossível. A supor que o inelegível se tenha apresentado e tenha obtido a maioria dos votos, sua eleição é nula e deverá ser invalidada; ele não entra na Câmara. A incompatibilidade, ao contrário, não impede que a eleição seja válida; o incompatível entra na Câmara: sua eleição deve ter validade. A incompatibilidade não produz efeito senão depois da eleição; ela impede de conservar simultaneamente o mandato parlamentar e a situação incompatível".

Como se vê, considera Laferrière nula a eleição do inelegível. Entre nós, entretanto, CARLOS MAXIMILIANO diverge desse entendimento quando afirma: "o inelegível, se não argúi oportunamente e éle é empossado, exerce a função".

O instituto da incompatibilidade, hoje consagrado em quase todos os países cultos do mundo, tem sua origem e evolução brilhantemente analisados pelo DEPUTADO SAMUEL DUARTE nos termos seguintes: (4)

"O instituto das incompatibilidades entre o mandato legislativo e outra função pública aparece, ora sob forma radical, ora atenuada, nas primeiras Constituições democráticas do século XVIII. A dos Estados Unidos vedou a nomeação do representante ou senador, durante o mandato, para qualquer cargo criado ou cujo vencimento fôsse elevado nesse mesmo período, como proibiu ainda que o funcionário público, eleito para uma das casas

(1) Pinto Ferreira — "As incompatibilidades parlamentares" — Pág. 13 — Revista Forense — 204 — 1963

(2) F. A. Gomes Neto — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro" — Carvalho Santos com a colaboração de outros juristas — vol. 26.

(3) Laferrière — "Manual de Direito Constitucional" — 1947 — Citado por Pinto Ferreira.

(4) Parecer do Deputado Samuel Duarte na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. (D.C.N. de 13 de agosto de 1953, págs. 334/5).

do Congresso, continuasse no exercício de seu cargo civil.

Mais rigorosa, a Constituição francesa de 1891 decidiu que o deputado não poderia ser nomeado, senão dois anos após cessarem suas funções. No caso do funcionário que se elegeu deputado, os titulares de numerosas categorias administrativas ficavam obrigados a optar, desde os Ministros aos oficiais municipais. Permitia, entretanto, o exercício de funções judiciárias, cumulado com o de representante da nação, durante todo o curso da legislatura. A Convenção ampliou as incompatibilidades, vedando ao representante o exercício de qualquer função pública, princípio consagrado no art. 47 da Constituição do Ano VIII. Com o golpe de Brumário, interrompeu-se o critério de independência entre os dois poderes. A lei de 10 de novembro de 1799, dispunha:

"Les membres du corps législatif peuvent, sans perdre leur qualité de représentants du peuple, être employés comme ministres, agents diplomatiques, délégués de la commission consulaire exécutive, et dans toutes les autres fonctions civiles. Ils sont même invités, au nom du bien public, à les accepter."

Após longo período de tolerância, a revolução de 1948 restabeleceu o princípio de 1792. A Constituição de 28 de novembro daquele ano prescreveu que toda função pública retribuída era incompatível com o mandato de representante do povo. O texto era este:

"Toute fonction publique retribuée est incompatible avec le mandat du représentant du peuple. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la duration de la legislature, être nommé ou promu à des fonction publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le Pouvoir Exécutif. Les exceptions aux dispositions des deux paragraphes précédents seront déterminés par la loi électorale organique."

Generalizou-se o princípio, acolhido, com variações que não lhe alteraram a essência, pelas cartas políticas depositárias da herança democrática de 1789.

Na Inglaterra, cujas instituições tinham inspirado a MONTESQUIEU as idéias fundamentais de sua obra "L'Esprit des Loix", procurou-se escudar a independência do Parlamento, conquistada à custa de lutas e revoluções, entre outras garantias, na incompatibilidade entre o mandato legislativo e os empregos retribuídos pela Coroa.

A evolução do instituto ganhou outros contornos, aspectos novos, com o advento de fa-

tôres sociais e econômicos que puseram o Poder Legislativo em presença de influência de outro tipo. É assim que, nas modernas Constituições, além das relações de dependência com o Poder Executivo, vedadas ao representante, adotou-se a regra da não cumulação com outros mandatos legislativos, como se proibiu, também, o exercício de atividades privadas suscetíveis de prejudicar a isenção do legislador ou a sua assiduidade nessa função".

Justificando o Instituto das incompatibilidades, PINTO FERREIRA (5) afirma que, "em primeiro lugar, domina a regra da impossibilidade material de realização simultânea das funções parlamentares com outras funções públicas, há o problema do tempo, da necessidade de dedicação às atividades legislativas, vedando praticamente o bom cumprimento da vida parlamentar.

Em segundo lugar, a incompatibilidade exerce um efeito altamente moralizador e consagra a independência do Legislativo. Ela é indispensável a fim de proibir que os membros do Poder Legislativo, pelo seu prestígio e influência, possam adquirir vantagens pessoais e econômicas favorecendo os seus interesses. Teriam necessariamente de negociar o seu voto, em manobras escusas e indecorosas, que lhe permitissem a fruição de vantagens e favores ofertados. O Executivo poderia beneficiar-se com a concessão de favores, dados aos legisladores, evitando assim a fiscalização destes sobre a administração. A autonomia e a independência do Poder Legislativo estão assim vinculados naturalmente a um sistema severo de determinação de incompatibilidade".

II — AS INCOMPATIBILIDADES NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Não há dúvida de que, desde o Império, desperta, no espírito dos nossos homens públicos, a idéia de se implantar no Brasil o instituto das incompatibilidades. Já em 1823, apesar da vitaliciedade do Senado, o Projeto Antônio Carlos estabelecia que "o exercício de qualquer emprego, à exceção de Ministro de Estado e Conselheiro Privado, seria incompatível com as funções de deputado ou de senador."

A Constituição de 1824 regula, nos arts. 32 a 35, os casos de incompatibilidade do mandato legislativo:

"Art. 32 — O exercício de qualquer emprego à exceção do de Conselheiro de Estado e Ministro de Estado, cessa inte-

(5) Pinto Ferreira, op. cit., pág. 13

rinamente, enquanto durarem as funções de deputado ou de senador.

Art. 33 — No intervalo das sessões não poderá o Imperador empregar um senador ou deputado fora do império, nem mesmo irão exercer seus empregos, quando isso os impossibilita para se reunirem no tempo da convocação da Assembléa Geral, ordinária ou extraordinária.

Art. 34 — Se por algum imprevisto, de que dependa a segurança pública ou o bem do Estado, fôr indispensável que algum senador ou deputado saia para outra comissão, a respectiva câmara o poderá determinar."

A nossa primeira Constituição Republicana, "segundo, aliás, a orientação dominante no direito público comparado", especifica os diversos motivos da incompatibilidade:

"*Art. 23* — Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dêle receber comissões ou empregos remunerados.

§ 1.º — Excetuam-se desta proibição:

- 1.º) As missões diplomáticas;
- 2.º) As comissões ou comandos militares;
- 3.º) Os cargos de acesso e as promoções legais.

§ 2.º — Nenhum deputado ou senador, porém, poderá aceitar nomeação para missões, comissões ou comandos, de que tratam os números 1 e 2 do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.

Art. 24 — O deputado ou senador não pode também ser presidente ou fazer parte de diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozem favores do Governo Federal definido em lei.

Parágrafo único — A inobservância dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa em perda do mandato.

Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões."

Como se vê, pelos artigos acima citados, era a nossa Constituição das mais rigorosas nesta matéria. Examinando o art. 25, BARBALHO (6) acentua que "esta proibição do exercício de outras funções que não sejam as do mandato legislativo, é uma consequência da divisão de poderes, estabelecida no art. 15 e traz a vantagem de evitar que os representantes, ocupados ao mesmo tempo com outros trabalhos, se distraiam dos legislativos e os exerçam mal." Assim, esclarece PINTO FERREIRA (7), o parlamentar "estaria obrigado a dedicar exclusivamente as suas atenções para a sua atividade legislativa. Mas, no recesso do Congresso Nacional, o Congressista poderia voltar ao exercício de outras funções, como, por exemplo, a de funcionário público."

Vale aqui assinalar o incidente ocorrido durante a votação das incompatibilidades na Constituinte. AGENOR DE ROUVE no seu livro "A Constituinte Republicana" (vol. I — págs. 515 e segs.), assim relata o fato:

"Votado em 2ª discussão o aditivo José Marianno sobre a incompatibilidade dos presidentes e diretores de bancos, companhias e empresas com favores do Governo Federal, o Sr. Ubaldino do Amaral pronunciou um discurso que os Anais registram ter sido recebido com um "movimento geral de grande atenção" (vol. III, pág. 41):

"O Congresso resolveu ontem, de modo irretirável, e com o meu voto, que não podem ser senadores nem deputados aqueles que exerceram o cargo de presidente ou diretor de companhia, recebendo favores do Governo. Essa votação irretirável colocou muitos dos membros do Congresso em uma situação escura, e um deles sou eu. É verdade que a Constituição não está promulgada nem publicada e, portanto, não está em execução. Mas, quando se trata dos membros desta Casa, parece que se pode interpretar de modo diverso: ficamos nós, pelo menos, na dúvida se somos ainda membros do Congresso.

(Vozes — Sem dúvida que sim).

Alguns dos meus colegas levaram tão longe o seu escrúpulo, que, apenas votado o artigo, se retiraram da Casa. (O Sr. Espírito Santo: Supunha que se retirassem da presidência dos bancos.) Peço ao Sr. representante Espírito Santo que respeite mais a dignidade dos seus

(6) Barbalho — Constituição Federal — 1891

(7) Pinto Ferreira, op. cit.

colegas e não entre nas suas intenções. Há uma certa dificuldade nesse artigo, porque, para bem conhecer o seu alcance, faz-se necessário saber também a intenção daquêles que votaram.

Por minha parte, declaro que não posso formar juízo. Sei que para uns êsse artigo não é mais que um preconceito do antigo parlamentarismo. Supuseram muitos membros do Congresso que os ministérios ainda continuavam a ser comissões do Parlamento, que continuavam a ser feitos e desfeitos por êle: estão iludidos. Pensavam outros que deviam incompatibilizar essas duas funções, porque assim entendiam combater a plutocracia, o que em termos vulgares significa ódio ao capital. E houve também quem dissesse que era um meio de arredar algumas pessoas que prejudicavam a política do seu Estado (Oh! oh!). Se, com efeito, se pretende declarar guerra ao capital e se entende que os diretores de companhias e empresas são os plutocratas, a razão prevalece desde já.

Se o motivo da disposição constitucional é arredar pessoas que possam ser desagradáveis a alguns dos colegas, deve também prevalecer desde já.

Por outros motivos, não...

Declaro que, seja qual fôr a decisão do Congresso, quer eu esteja compatível, quer incompatível, sou eu quem se desincompatibiliza. Não é de mim que se trata, porque deixei de ser presidente de uma companhia; mas é preciso fazermos justiça a muitos de nossos colegas que não têm a liberdade de proceder do mesmo modo, e isto por motivos muito dignos de respeito...

... quando nós temos uma situação financeira difícil é necessário que os grandes financeiros entrem para o Congresso, porque, uma de duas, ou êles ilustrarão as discussões e nos darão a melhor solução às questões financeiras, ou mostrarão a sua incapacidade e não

terão o direito de continuar a acusar o bacharelismo por tôdas as desgraças do país...

... O que precisamos saber, o que peço é que o Congresso diga se o que se votou ontem está em vigor desde já (muitos não apoiados e apartes), se se refere e aplica aos atuais membros do Congresso, porque, nesse caso, colegas meus (estou aqui representando alguns dêles, que tiveram a gentileza de fazer-me seu intérprete) precisam saber, desde já, se teremos o direito de continuar a votar ou não...

O que é que se considera favor? É a garantia de juros? É o contrato bilateral em que a companhia dá e recebe ônus? Fica nula a eleição de um deputado ou senador convidado para fazer parte de uma companhia que já gozava de concessões?...

Quanto a mim, sei como proceder. Mas os meus colegas têm necessidade de ser esclarecidos, a fim de poderem optar...

"Requeiro que o Congresso declare se o art. 24 da Constituição se aplica aos atuais membros do Congresso."

O Presidente da Constituinte declarou que a interpretação imediata de um artigo da Constituição era um caso nôvo e que recebia o requerimento. No dia seguinte, o Sr. Ubaldino do Amaral pediu urgência para o seu requerimento ser votado na sessão imediata, sendo concedida a urgência (vol. III, pág. 57). Falou então sobre o assunto o deputado Sr. Justiniano Serpa (vol. III, pag. 70) condenando o dispositivo do projeto que deixava à lei ordinária a enumeração dos casos de inelegibilidade ou incompatibilidade eleitoral e mostrando que, para ser lógico, deveria ter deixado também à lei ordinária os casos de incompatibilidade parlamentar ou do mandato já recebido. Quanto ao requerimento Ubaldino, disse o então deputado cearense:

"O que pretende o nobre representante do Paraná com a indicação? Se bem

pude compreendê-la, S. Ex.^a deseja, nada mais, nada menos, uma interpretação do art. 24 do projeto votado em 2ª discussão. Mas, além da impropriedade do meio, a idéia sugerida por S. Ex.^a levanta muitas questões. Surge, desde logo, a questão de saber se a interpretação é ou não é necessária.

Antes de tudo, não compreendo interpretação de uma lei que ainda não é lei (apoiados). Toda interpretação é posterior à lei, sendo da sua natureza tornar-se contemporânea desta, parte componente de suas disposições, para produzir todos os resultados desde a data da lei interpretada, salvo o caso de direitos adquiridos no domínio da errônea interpretação.

Aqui, porém, não temos lei; temos uma votação do Congresso, que pode, por deliberação posterior, ser nulificada, desaparecendo o art. 24 do corpo da Constituição.

O art. 24 está visivelmente subordinado à disposição do art. 26. A incompatibilidade, aí estabelecida, depende necessariamente de uma lei ordinária, que precise e determine os favores que impossibilitem para o desempenho do mandato legislativo. Em outros termos: enquanto uma lei ordinária não disser precisamente onde começam e acabam os favores dispensados pelo Governo Federal a bancos e companhias e que importam incompatibilidade parlamentar, o preceito do art. 24 não pode ter execução (apoiados e não apoiados). Pensar o contrário, fôra supôr o legislador constituinte capaz de um absurdo, hipótese sempre excluída em todos os processos de interpretação. É claro, portanto, que não há necessidade de uma interpretação autêntica da lei, máxime não estando concluído o processo da sua formação (apoiados).

Em todo caso, desde que temos uma questão de melindre e dignidade pessoal, formularei o seguinte substitutivo: "O

Congresso Nacional declara que a disposição do art. 24 não se entende com os atuais membros do Congresso, cabendo à Comissão de Redação harmonizar tôdas as disposições sobre incompatibilidade com o art. 26 do projeto de Constituição."

Falou, em seguida, o Sr. Serzedello Correia, sustentando que o art. 24 não atingia aos membros do Parlamento com assento na Constituinte, sob o ponto de vista do salutar princípio da não retroatividade das leis; mas que havia como que uma *incompatibilidade moral* para eles.

E acrescentou (vol. III, pág. 73):

"Inquestionavelmente, a disposição como está consignada no artigo, referente a favores que não se diz quais são, colocou toda uma classe, e classe importante de cidadãos que empregam a sua atividade em largas e reprodutivas empresas, sob o estigma de uma condenação moral. Naturalmente este art. 24, de acôrdo com o art. 26, só poderá ter vigor, só poderá ter execução quando uma lei ordinária precisar, clara, determinada e positivamente, quais são êsses favores que constituem a incompatibilidade para a função de legislador (apoiados). Fôra daí, querer estabelecer essa generalização, querer dar essa latitude à idéia que êsse artigo possa compreender, é a condenação da indústria, é a condenação do capital, é a condenação do trabalho, é a condenação da liberdade profissional (apoiados e não apoiados)

... parece-me que o Congresso deve frisar bem a doutrina, para que saiba o legislador ordinário, que foi idéia da Constituinte, que essa disposição votada só poderá ter execução, quando uma lei ordinária precisar a natureza dos favores que constituem incompatibilidade."

De acôrdo com as suas idéias, o Sr. Serzedello Correia propôs também um substitutivo (vol. II, pág. 74):

"Considerando que o art. 26 confere ao Congresso, em lei ordinária, a determi-

nação dos casos de incompatibilidade eleitoral;

Considerando mais que o art. 24 estabelece uma exceção que, para não ser antinômica ao art. 26 e para não atingir odiosamente uma classe numerosa de cidadãos, precisa, para ter execução, que uma lei ordinária determine claramente a natureza dos favores que constituem motivo de incompatibilidade;

Considerando que essa disposição não pode ter por fim, neste regime de liberdade e de tolerância, quando o deputado e o senador são apenas legisladores, afastar do seio da representação nacional os diretores e gulas das classes industriais, hoje que o ideal é a concorrência e a intervenção de tôdas as atividades competentes para a confecção das leis;

Considerando, finalmente, que a palavra *favores* não pode ter sentido dúbio e só poderá referir-se a cláusulas que transformarem os bancos ou empresas em prolongamentos da administração pública, de modo que os diretores sejam, pela natureza mesma dos favores, por suas dependências do Executivo, espécie de funcionários públicos:

Resolve este Congresso declarar que o art. 24 só poderá ter execução depois que uma lei ordinária precisar e determinar claramente a natureza dos favores que serão causa de incompatibilidade.

A discussão ficou encerrada. O Sr. João de Siqueira pediu preferência para o substitutivo Serzedello e a preferência foi dada. O Sr. Virgílio Pessoa requereu votação nominal, que foi negada, sendo o substitutivo Serzedello aprovado. O Sr. Barbosa Lima declarou ter votado contra, por julgar que se abria um precedente anárquico, "um artifício para voltar atrás a propósito de questões vencidas." A bancada rio-grandense declarou haver votado também contra, por julgar absurdo interpretar disposições constitucionais por meio de indicação e antes da Cons-

tituição votada (vol. III, pág. 79). O Sr. MARTINHO PRADO JÚNIOR declarou que, caso presente, teria votado contra, para manter o voto contra tais incompatibilidades, "a fim de segregar os representantes do povo de qualquer dependência do Governo, porque a subserviência e a corrupção política neste país tomam tais proporções que urgem medidas daquela natureza" (vol. III, pág. 90). O Sr. FRANCISCO VEIGA fez declaração de haver votado para que só a lei ordinária marcasse as incompatibilidades eleitorais e parlamentares (ou do mandato), "não só por lhe parecer injusta a incompatibilidade dos presidentes e diretores de bancos e companhias, como por julgar a matéria imprópria da Constituição" (vol. III, pág. 63).

Há ainda, na Constituição, no art. 79, uma disposição que diz: "O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro". Aplica-se ao Poder Legislativo, para mostrar que os deputados e senadores não podem exercer funções do Executivo ou do Judiciário. É uma incompatibilidade de exercício, e não eleitoral. É a reprodução, menos a palavra "federais", do art. 76 do projeto enviado à Constituinte. A comissão dos "vinte e um" emendou esse art. 76, dizendo: "O cidadão investido das funções de qualquer dos três poderes constitucionais não poderá acumular o exercício de outro." A Constituinte preferiu a redação primitiva, embora houvesse, em 1.ª discussão, aceitado uma emenda do Sr. CHAGAS LOBATO, nestes termos: "O cidadão investido em função de qualquer dos três poderes não poderá ser nomeado nem eleito para as de outro" (vol. II, págs. 331 e 415). Ficaram prejudicados o art. 76 do projeto e o substitutivo da comissão. Na 2.ª discussão, porém, a bancada paulista apresentou uma nova redação: "O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro". Foi a que prevaleceu: e, como se vê, com a mesma redação do projeto, acrescentada, apenas, a palavra "federais" depois de "poderes". Outras emendas foram apresentadas, mas tôdas rejeitadas (vol. III, pág. 116).

Para terminar, o confronto definitivo:

PROJETO	REDAÇÃO PARA 2ª	CONSTITUIÇÃO
<p>Art. 24 — Os membros do Congresso não podem receber do Poder Executivo, emprego ou comissão remunerados, exceto se forem missões diplomáticas, comissões militares ou cargos de acesso ou promoção legal.</p>	<p>Art. 23 — Desde que tenham sido eleitos, os membros do Congresso não podem celebrar contratos com o Poder Executivo, nem dele receber empregos ou comissões remuneradas, salvo missões diplomáticas, comissões militares ou cargos de acesso ou promoção legal.</p>	<p>Art. 23 — Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.</p> <p>§ 1.º — Excetua-se desta proibição:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º — as missões diplomáticas; 2.º — as comissões ou comandos militares; 3.º — os cargos de acesso e as promoções legais.
<p>Parágrafo único — Durante o exercício legislativo cessa o de outra qualquer função.</p>	<p>Parágrafo único — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.</p>	<p>Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões.</p>
	<p>Art. 24 — O deputado ou senador não pode ser nomeado para cargo diplomático ou comando militar sem licença da respectiva Câmara, nem ser presidente ou fazer parte de diretoria de bancos, companhias ou empresas que gozem de favores do Governo Federal.</p>	<p>Art. 23, § 2.º — Nenhum deputado ou senador, porém, poderá aceitar nomeação para missões, comissões, comandos, de que tratam os n.ºs 1 e 2 do parágrafo antecedente, sem licença da respectiva Câmara, quando da aceitação resultar privação do exercício das funções legislativas, salvo nos casos de guerra ou naqueles em que a honra e a integridade da União se acharem empenhadas.</p> <p>Art. 24 — O deputado ou senador não pode também ser presidente, ou fazer parte de diretoria de bancos, companhias ou empresas que gozem dos favores do Governo Federal definidos em lei.</p> <p>Parágrafo único — A inobservância dos preceitos contidos neste artigo e no antecedente importa perda do mandato.</p>
<p>Art. 76 — O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes não poderá exercer as de outro.</p>	<p>Art. 78 — O cidadão investido das funções de qualquer dos três poderes não poderá ser nomeado nem eleito para as de outro.</p>	<p>Art. 79 — O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes federais não poderá exercer as de outro.</p>

Os trechos grifados revelam as modificações feitas nos turnos do debate constitucional, sendo para notar, principalmente, a alteração constante do art. 24 da Constituição, que é, claramente, resultado do debate provocado pelo Sr. Ubaldino do Amaral e da votação da proposta do Sr. Serzedello Correia, a respeito da incompatibilidade dos presidentes e diretores dos bancos. As palavras finais do art. 24 — *definidas em lei não têm outra origem.*

O art. 79 da Constituição, estabelecendo que o cidadão investido das funções de qualquer dos Três Poderes, não poderá *exercer* as de outro, limitou a incompatibilidade ao *exercício*, porque o que estava aprovado em 1.ª discussão em que — *não podia ser eleito ou nomeado para as de outro.* A Constituinte, porém, refletindo, substituiu a incompatibilidade absoluta pela de *exercício*, aceitando emenda dos paulistas.

DIREITO DE OPÇÃO — E, desde que, em regra, a incompatibilidade é de exercício, o cidadão investido das funções de um poder, uma vez nomeado para as de outro, tem o direito de optar por um deles. Por outro lado, como todas as constituições proíbem que um mesmo deputado represente duas ou mais circunscções, o cidadão eleito por dois distritos eleitorais deve optar por um deles. O mesmo deve fazer quem for, simultaneamente, eleito Deputado e Senador ou quem já for de uma câmara e receber mandato para a outra. O funcionário de qualquer dos três poderes, eleito deputado ou senador, não é obrigado a optar, pois que a incompatibilidade é de *exercício* e, terminado o mandato eletivo, volta ao seu emprego, que também pode exercer nas férias parlamentares.

Em 1915, o Sr. Irineu Machado foi eleito simultaneamente pelo 1º distrito do Distrito Federal e pelo 3º distrito de Minas Gerais. E, como S. Ex.ª, que não comparecia à Câmara, passou algum tempo sem fazer a opção, o fato despertou a curiosidade de alguns legisladores e jornalistas. O Sr. Dunshee de Abranches, deputado maranhense, forneceu então ao jornal *A Noite* uma série de casos de opção no parlamento do Império:

“Em 1823, Martin Francisco foi eleito para a Constituinte do Império pelas províncias do Rio de Janeiro e de S. Paulo tendo optado pela do Rio de Janeiro, onde substituiu o deputado efetivo Silva Goulão, que não tomou assento. Em 1826, o padre Januário da Cunha Barbosa, sendo eleito por Minas e pela província do Rio de Janeiro, optou por esta última, por onde tomou assento, sendo substituído na cadeira de Minas

por J. J. da Silva Guimarães, seu suplente.

Em 1824, o marquês de Monte Alegre foi eleito deputado geral pelas províncias da Bahia e de S. Paulo, tendo optado pela da Bahia e sendo substituído pelo seu suplente por S. Paulo, na representação dessa província, o padre J. C. de Oliveira Salgado.

Na legislatura de 1830 a 1833, o cônego Antônio Fernandes da Silveira foi eleito deputado geral por Piauí e por Sergipe. O cônego Fernandes optou por Sergipe.

Nessa mesma legislatura houve ainda mais dois casos de bieleição de um candidato à Assembléa-Geral: o Brigadeiro R. R. da Cunha Mattos, eleito simultaneamente por Minas e Goiás, tendo optado por Goiás; e o padre José Martiniano de Alencar foi eleito, também, por Ceará e por Minas, optando pelo Ceará. Na legislatura de 1834 a 1837, foi Antônio Pinto Chichorro da Gama, eleito simultaneamente pelas províncias de Alagoas e de Minas, tendo, porém, preferido a representação de Alagoas.

O marquês de Paraná, Honório Hermeto Carneiro Leão, foi eleito pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais, na legislatura de 1838 a 1841. O marquês de Paraná deu preferência à deputação mineira, pela qual optou.

Em 1850, na constituição da legislatura de 50 a 52, Herculano Ferreira Penna foi eleito deputado por duas províncias: Maranhão e Minas. Herculano Penna representou então a província de Minas. Na legislatura de 1857 a 1860, o barão de Maroim foi eleito, simultaneamente, pelos 1º e 2º distritos eleitorais da província de Sergipe, optando pela cadeira do 1º distrito.

Theophilo Ottoni foi eleito, em 1861, para a legislatura de 61 a 64, pelo 1º distrito eleitoral da província do Rio de Janeiro e pelo 2º da província de Minas Gerais. Theophilo Ottoni escolheu a cadeira de Minas para tomar assento no Parlamento.

Na legislatura de 1869 a 1872, Joaquim Delfino Ribeiro da Luz foi eleito Deputado à Assembléa-Geral pelos 3º e 5º distritos eleitorais da sua província, Minas Gerais, onde então era chefe do partido conservador. O conselheiro Ribeiro da Luz optou pela representação do 5º distrito.”

Outro Deputado, o Sr. Costa Rego, apresentou indicação para que a Comissão de Constituição dissesse a respeito da situação parlamentar do Sr. Irineu Machado, eleito por dois Estados e já reconhecido como Deputado por ambos esses Estados, tendo mesmo prestado compromisso, sem declarar qual a cadeira preferida, ou sem optar por qualquer delas. Na comissão, o Sr. Felisbello Freire foi o Relator. Tendo de opinar sobre a questão de fato, declarou, no parecer, que o incidente permanecia de pé, por tratar-se de um caso *essencialmente político*, porquanto na lei havia remédio para isso: o Decreto de 26 de março de 1824, que regulou a eleição da primeira legislatura ordinária do Parlamento brasileiro, dizia, no § 6º do cap. 9, o seguinte: — *Quando qualquer Deputado for nomeado por duas ou mais províncias conjuntamente, preferirá a da sua naturalidade e, na falta desta, a da residência, e, na falta de ambas, prevalecerá aquela em que tiver mais votos o colégio que o eleger.* Esta disposição legal foi repetida na Lei de 1846 e tivera mesmo aplicação em 1834, quando Antônio Pinto Chichorro da Gama foi eleito por Minas e Alagoas. A Comissão de Poderes não deixou que ele optasse e cumpriu a lei: não tendo o eleito residência em qualquer das duas províncias e não sendo delas filho, a Comissão declarou-o Deputado por Minas, por motivo de maior número de votos e declarou vaga a cadeira de Alagoas. O fato repetiu-se em 1849, quando o Sr. Herculano Ferreira Penna foi eleito por Minas e pelo Maranhão. Sendo filho de Minas, a Comissão o reconheceu Deputado por Minas, sem permitir a opção.

Segundo, ainda, o parecer do Sr. Felisbello Freire, só a Lei nº 842, de 19 de setembro de 1855, estabeleceu o *direito de opção*, mas com três dias de prazo, contado do dia do último reconhecimento. Não havendo opção, aplicava-se a Lei de 1846.

Finalmente, em 1881 a lei manteve o direito de opção criado em 1855 e nos mesmos termos. O Sr. Felisbello Freire terminava opinando que o Sr. Irineu Machado não podia deixar de optar e que continuava em vigor a lei do Império reguladora desse direito.

O constitucionalista francês A. BARD afirma que várias Constituições, para a hipótese de um candidato ser eleito por vários colégios, *tornam obrigatória a opção imediata sans aucun délai*. As nossas leis, no Império, davam, como mostrou o Sr. Felisbello Freire, o prazo de três dias. Em França, o art. 1º da Lei de 17 de julho de 1869 proibiu que o cidadão fosse candidato em mais de uma circunscrição e exigiu, para isso, que só pu-

desse ser candidato quem fizesse declaração assinada nesse sentido, com indicação da circunscrição eleitoral, até cinco dias antes do pleito. A lei francesa adotou o princípio contrário ao da permissão de candidaturas múltiplas; mas tem sido permitido que quem já é Deputado por uma circunscrição possa apresentar-se candidato por outra, contando que renuncie à cadeira que ocupava, logo depois de reconhecido como eleito para a outra. Pela lei francesa de 1852, o prazo para a opção era de dez dias, e, em falta de opção, a sorte decidia.

ACEITAÇÃO DE EMPREGO ESTADUAL — A Constituição proibiu a aceitação e o exercício de empregos remunerados (art. 23). Mas, evidentemente, quando ela diz que o Deputado ou Senador não pode receber do Executivo empregos remunerados, refere-se ao Executivo Federal. Entretanto, em 1916, o governador de Mato Grosso, Sr. Caetano de Albuquerque, enviou à Câmara Federal documentos que provavam haver o Deputado federal, Sr. Alfredo Mavignier, aceitado e exercido o emprego estadual de delegado fiscal no norte daquele Estado. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, sendo Relator o Sr. Maximiano de Figueiredo, fez ver exatamente que a Constituição se referia a cargos *federais*, e acrescentou (*in Parecer n.º 26, de 1916, aprovado pela Câmara dos Deputados*):

“Para se chegar a essa conclusão basta acentuar que, com essa proibição, qual o legislador constituinte premunir os membros do Congresso contra a influência do Poder Executivo Federal, que poderia ser exercitada, não só para arredá-los das funções legislativas, como para obter, durante elas, deliberações condescendentes; e, certo, essa providência, inspirada por uma preocupação superior e prudente, não precisaria ter sido tomada contra o Poder Executivo dos Estados sem interesse direto nas resoluções do Congresso Nacional, contraposto ao do próprio representante.

Mais clara ainda é a solução afirmativa fundada no art. 25 da Constituição.

O que esse artigo estabelece é a incompatibilidade do mandato legislativo com o exercício de qualquer outra função “durante as sessões”, ou, em outros termos, o que ele proíbe é a “simultaneidade” do exercício da função legislativa com qualquer outra, segundo a expressão empregada na Constituição Suíça (art. 77).

Ora, o Deputado Alfredo Mavignier aceitou o aludido cargo e o exerceu du-

rante o pequeno período de tempo que vai de 22 a 31 de janeiro, isto é, durante o recesso da sessão legislativa deste ano. Logo, não perdeu ele o mandato, nem, semelhantemente, pode ser considerado como renunciante.

Casos idênticos, que estão no conhecimento pleno da Câmara e não precisam ser enumerados, ocorrem constantemente no Parlamento, e ainda se não aventurou arguição alguma, pelo menos, em forma regimental, no sentido de perder o Deputado federal o mandato, ou ser havido como renunciante, pelo fato de aceitar qualquer emprego ou comissão do Governo do Estado que represente, ou de exercer, fora do período das sessões anuais da Câmara, as funções de empregos estaduais ou mesmo federais em que tenha sido provido antes da investidura.

O que é vedado, na realidade, é a "simultaneidade" do exercício da função legislativa com qualquer outra, reconhecendo-se a prevalência dela sobre todas pela relevância de sua significação política.

Por esses breves fundamentos, a Comissão de Constituição e Justiça propõe que sejam arquivados os ofícios e documentos do presidente do Estado de Mato Grosso, ora submetidos ao seu estudo.

Sala das Comissões, setembro de 1916. — *Cunha Machado*, Presidente — *Martimiano de Figueiredo*, Relator — *Gomercindo Ribas* — *Arnolpho Azevedo* — *Gonçalves Maia* — *José Gonçalves* — *Mello Franco* — *Prudente de Moraes* — *Pedro Moacyr*, pela conclusão, protestando discutir no plenário os fundamentos do parecer do ilustrado Relator."

A Constituição de 1934 insiste na matéria. Assim dispõe o art. 33:

"Art. 33 — Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma, poderá:

- 1) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual e municipal;
- 2) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego públicos remunerados, salvo as exceções previstas neste artigo e no art. 62.

§ 1.º — Desde que seja empossado, nenhum Deputado poderá:

- 1) ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a administração pública;

2) ocupar cargo público, de que seja demissível *ad nutum*;

3) acumular um mandato com outro de caráter legislativo, federal, estadual ou municipal;

4) patrocinar causas contra a União, os Estados ou Municípios.

§ 2.º — É permitido ao Deputado, mediante licença prévia da Câmara, desempenhar missão diplomática, não prevalecendo, neste caso, o disposto no art. 34.

§ 3.º — Durante as sessões da Câmara, o Deputado, funcionário civil ou militar, contará, por duas legislaturas no máximo, tempo para promoção, aposentadoria ou reforma, e só receberá dos cofres públicos ajuda de custo e subsídio, sem outro qualquer provento do posto ou cargo que ocupe, podendo, na vigência do mandato, ser promovido, unicamente por antiguidade, salvo os casos do art. 32, § 2.º

§ 4.º — No intervalo das sessões, o Deputado poderá reassumir as suas funções civis, cabendo-lhe então as vantagens correspondentes à sua condição, observando-se, quanto ao militar o disposto no art. 164, parágrafo único.

§ 5.º — A infração deste artigo e seu § 1.º importa a perda do mandato, decretada pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, mediante provocação do Presidente da Câmara dos Deputados, de Deputados ou de eleitor, garantindo-se plena defesa ao interessado."

FONTES DE MIRANDA (8) esclarece que "o art. 33,2), fala de *aceitar e exercer*, e não de *ocupar*, como o art. 33, § 1.º, 2). O que não tem o cargo, comissão ou emprego, *remunerados*, não pode, expedido o diploma, vir a tê-lo. Pode, *a contrario sensu*, aceitar o cargo gratuito. O que já tem, ao ser expedido o diploma, não mais poderá *exercê-lo*: ocupa-o, porém não no exerce. O § 2.º é exceção ao art. 33,2), 1.ª parte ("aceitar"). Mas ao princípio do art. 33,2), 2.ª parte, também há exceção: a do § 4.º, que permite o exercício no intervalo das sessões. Tudo isso quanto aos cargos de que não podem ser demitidos *a nutu*.

Se admissível, a arbitrio de algum Poder, o empregado, o caso é regido pelo art. 33, § 1.º, 2), que lhe veda *ocupar* o cargo em tais condições.

Os §§ 2.º e 4.º não contêm exceção ao art. 33, 1.º, 2)". Discorre, ainda, o jurista acima

(8) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição — Tomo I — 1936

citado sobre a expressão "favor", no § 1.º, 1), a, assinalando que ela deve ser entendida em sentido assaz largo. "Subvenção é favor. Garantia de juros é favor. O empréstimo pela União é favor; porque constituiu ato estranho às funções públicas e, firmado, de-ordinário, em crédito, a empresa havia de obtê-lo nos lugares próprios, como o Banco, a casa bancária, o particular capitalista. Favor não é só a liberalidade; é o que se faz a um sem se ser obrigado a fazer a todos. O Senador Rui Barbosa tentou sustentar tese diferente (os empréstimos pelo Estado não seriam favores às empresas), mas sem razão (*Jornal do Comércio* 24 de julho de 1918). Para que os empréstimos em tais circunstâncias não fôsse favoráveis, mister seria que outras empresas, e não só uma ou algumas, sem favor, o pudessem obter."

A Carta outorgada de 1937 é menos explícita, na matéria do que as anteriores. Senão vejamos:

"Art. 44 — Aos membros do Parlamento Nacional é vedado:

a) celebrar contrato com a administração pública federal, estadual ou municipal;

b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática de caráter extraordinário;

c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos, ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, isenções, garantias de rendimento ou subsídios do poder público;

d) ocupar cargo público de que seja demissível *ad nutum*;

e) patrocinar causas contra a União, os Estados ou Municípios.

Parágrafo único — No intervalo das sessões, o membro do Parlamento poderá reassumir o cargo público de que fôr titular."

Nenhum efeito sério, entretanto, teve esta Constituição para a caracterização do regime, posto que nunca foi cumprida.

O instituto das incompatibilidades sob a influência das novas idéias de liberdade que inspiraram a Constituição de 1946, encontra-se disciplinado de modo seguro nesta Carta.

"Art. 48 — Os deputados e senadores não poderão:

1 — desde a expedição do diploma:

a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica

ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;

b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

II — desde a posse:

a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;

c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.

§ 1.º — A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de partido político ou do Procurador-Geral da República.

§ 2.º — Perderá, igualmente, o mandato o Deputado ou Senador, cujo procedimento seja reputado, pelo voto de dois terços dos membros de sua câmara, incompatível com o decôro parlamentar.

Art. 197 — As incompatibilidades declaradas no art. 48 estendem-se, no que fôr aplicável, ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário."

A incompatibilidade, no entanto, afirma F. A. GOMES NETO (9) "diz respeito não à atividade secundária ou particular, mas ao cargo público, partindo do mais importante. Assim, quem fôr Deputado ou Senador e celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, nas condições expressas no dispositivo transcrito, não sacrifica o contrato, mas o cargo legislativo, mediante a perda do mandato declarada pela Câmara a que pertença, conforme previsto no § 1.º do mesmo dispositivo. Da mesma forma, quem patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público, não dará lugar à sanção

(9) F. A. Gomes — "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro — Vol. 26

de natureza diversa, a não ser que prevista também em lei especial, mas apenas à perda do mandato, pois a incompatibilidade somente se refere ao exercício da função pública.

De todas as hipóteses previstas no art. 48 citado, tecnicamente apenas a da letra c do inciso II e referente ao exercício de outro mandato legislativo não se aplica ao Presidente, ao Vice-Presidente, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário. Pois, falando em outro *mandato legislativo*, apenas pode referir-se a quem já exerça algum mandato legislativo. Mas na prática também a letra b do mesmo inciso não se aplica ou não terá oportunidade de ser aplicada, pelo menos ao Presidente da República, pois não há de ser coisa que se deva esperar que um Presidente da República vá exercer, durante as suas funções de presidente, cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. A aplicação correta, no entanto, de cada preceito depende, como sempre, do exame de cada caso concreto".

Quanto a proibição desde a posse do Deputado ou Senador patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público convém distinguir, diz PINTO FERREIRA (10), como fez acertadamente o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 35.199, de Pernambuco, no tocante às Câmaras Legislativas, que "a proibição, imposta a seus membros, quanto ao patrocínio de causa contra pessoa jurídica de direito público, diz respeito ao fato de patrocinar, como advogado, causa de outrem e não ao de pleitear alguém com seu próprio direito por intermédio do advogado que, para esse fim, constituiu". Dentro desse critério é que o Supremo Tribunal Federal no acórdão precitado, de 8 de agosto de 1957, de que foi Relator o Ministro Luiz Gallotti, concedeu mandado de segurança a Vereador do Município pernambucano do Cabo, que teve o seu mandato ilegalmente cassado.

Vale assinalar aqui que em 8 de julho de 1961, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam, nos termos do art. 217, § 4.º, da Constituição Federal a Emenda n.º 3, ao texto constitucional, que estabelece no seu art. 4.º:

"Art. 4.º — É permitido, ainda, ao Deputado ou Senador, com prévia licença de sua Câmara, exercer o cargo de Prefeito do Distrito Federal."

A nossa atual Constituição assim dispõe:

"Art. 36 — Os Deputados e Senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades referidas na letra anterior;

II — desde a posse:

a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo, função ou emprego, de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do n.º I;

c) exercer outro cargo eletivo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea a do n.º I."

PONTES DE MIRANDA (11) comentando o artigo 36, a esclarece que "o legislador constituinte não prestou atenção a que há entidades pessoas de direito público que não são estatais, nem autárquicas. As entidades estatais são pessoas de direito público; as autarquias, também. Mas há pessoas de direito público que não são entidades estatais, nem autárquicas". Conclui que as Constituições de 1934 e de 1937 eram mais precisas.

O art. 36, I, a estabelece porém uma ressalva: "salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes". O que é realmente contrato com cláusulas uniformes?

ROBERTO BARCELLOS DE MAGALHÃES (12) ensina que "Contrato que obedeça a normas uniformes é aquele que é realizado de uma só forma, que não apresenta variedade, que possui a característica da igualdade. O intuito da ressalva em causa, foi permitir que o Deputado e o Senador realizassem contratos com pessoas jurídicas de direito público, entidades autárquicas ou sociedades de economia mista, da mesma forma por-

(10) Pinto Ferreira, op. cit.

(11) Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1967" — pág. 35

(12) Roberto Barcellos Magalhães — "A Constituição Federal de 1967" — Comentada — Vol. I — arts. 1 a 106.

que o fazem todos que contratam com aquelas instituições, em igualdade de condições de qualquer pessoa que a elas se dirija".

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (13) comenta: "a proibição, isto é, a de celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou de economia mista, sofre uma exceção que pode lidir, afinal, a própria finalidade do preceito em sua maior moralidade. Refere-se à execução daqueles contratos que obedecem a "normas uniformes". A verdade, entretanto, é que a vedação não deve estar nas cláusulas do contrato, em qualquer privilégio ou vantagens especiais porventura concedidas, mas na própria obtenção do contrato, ao privilégio contido na própria qualidade de representante do povo. Lamentável a exceção que não se ampara em qualquer antecedente constitucional (art. 33 da Constituição de 1934). Pretendeu-se certamente excluir os casos em que não se possa atribuir influência direta em benefício de determinada empresa. Quem, porém, será o Juiz dessa particularidade? Não parece que se justifique a inovação que vem, de alguma forma, lidir a finalidade da medida restritiva".

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim dispõe sobre as incompatibilidades:

"Art. 34 — Os Deputados e Senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior;

II — desde a posse:

a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea a do item I;

c) exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal; e

d) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea a do item I;

Art. 35 — Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I — que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II — cujo procedimento for declarado incompatível com o decóro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes;

III — que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV — que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; ou

V — que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152.

§ 1º — Além de outros casos definidos no Regimento Interno, considerar-se-á incompatível com o decóro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas ao congressista ou a percepção, no exercício do mandato, de vantagens ilícitas ou imorais.

§ 2º — Nos casos dos itens I e II, a perda do mandato será declarada pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, mediante provocação de qualquer de seus membros, da respectiva Mesa ou de partido político.

§ 3º — No caso do item III, a perda do mandato poderá ocorrer por provocação de qualquer dos membros da Câmara, de partido político ou do primeiro-suplente do partido, e será declarada pela Mesa da Câmara a que pertencer o representante, assegurada plena defesa e podendo a decisão ser objeto de apreciação judicial.

§ 4º — Se ocorrerem os casos dos itens IV e V, a perda será automática e declarada pela respectiva Mesa.

Art. 36 — Não perderá o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado (13-A).

§ 1º — Dar-se-á a convocação de suplente apenas no caso de vaga em virtude de morte, renúncia ou investidura na função de Ministro de Estado. Não

(13) Themístocles Brandão Cavalcante — "A Constituição Federal Comentada, vol. II — 1948, pág. 48.

(13-A) Vide "Constituição de 1967" — art. 38 e Constituição de 1948 — art. 51, alterado pela Emenda Constitucional nº 3/61 (art. 4.º) e pelo Ato Institucional nº 3/65 (art. 4.º § 2.º).

havendo suplente, só será feita a eleição do substituto em caso de vaga, se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 2º — Com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural."

É interessante notar que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estende aos Deputados estaduais as incompatibilidades previstas em seu texto consoante o art. 10, VII, g e o art. 13, VIII; que assim dispõem:

"Art. 10 — A União não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — exigir a observância dos seguintes princípios:

g) proibição ao Deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprego mencionados nos itens I e II do art. 34, salvo a função de Secretário de Estado."

"Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

VIII — a aplicação aos Deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber; e

III — CASOS DE INCOMPATIBILIDADES

Sob a égide da Constituição de 1946, vários casos de incompatibilidade são discutidos no Senado Federal. O Dr. Isaac Brown, então Secretário-Geral da Presidência, selecionou vários deles, que publicaremos a seguir com as respectivas decisões.

I — INCOMPATIBILIDADE DO MANDATO DE SENADOR COM O EXERCÍCIO DO CARGO DE PREFEITO

— Caso do Senhor Lino de Mattos, Senador pelo Estado de São Paulo, eleito para o cargo de Prefeito da Capital do mesmo Estado.

Em 26 de maio de 1955 foi lido no expediente do Senado o Requerimento n.º 232-55, em que o Senhor Lino de Mattos, Senador

pelo Estado de São Paulo, solicitava licença para exercer o cargo, para que fôra eleito, de Prefeito da Capital do mesmo Estado.

REQUERIMENTO

N.º 232, de 1955

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal:

Juvenal Lino de Mattos, Senador sob a legenda do Partido Social Progressista, tendo que tomar posse no cargo de Prefeito da Capital de São Paulo, para o qual foi eleito recentemente, vem expor ao egrégio Senado Federal as razões que, a seu ver, lhe assistem para requerer, conforme o faz pelo presente, uma licença de 22 meses das suas funções de Senador Federal pelo Estado de São Paulo, tempo do exercício do mandato executivo acima referido.

Razões:

I — O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificar-se-ão: a) por falecimento; b) por renúncia; c) pela perda de mandato (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida:

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição citada, art. 130, § 2.º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação, por escrito, à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixa de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa, ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — Desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explanou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pronunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48 da Constituição Federal enumera as hipóteses correspondentes, nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1.º).

Ainda compendiou como razão determinante para a perda do mandato "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o Deputado ou Senador tiver procedimento reputado "pelo voto de dois terços dos membros de uma câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2.º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse os Deputados e os Senadores não poderão:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, e)".

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas que o preceito constitucional vedou de maneira iniludível a *acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridianamente claro ao disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do Executivo desde que afastado das funções do Legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como regra geral, que

"o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1.º do art. 36)".

Trata-se, e seria óbvio, da afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. É o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos poderes.

Deduz-se, *a priori*, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito constitucional não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal; devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício na função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

"O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, lícito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do n.º II do art. 48 que proíbe o Deputado ou o Senador de "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*". Allás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I, responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra b, no que se refere explicitamente a "mandato" a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição "especial", que não se dirige genericamente ao cidadão, porém, de modo restrito ao Senador ou Deputado.

E o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá êle na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado de sorte a ser estabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos poderes da União, e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim se deverá proceder porque se o art. 48, II, c não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional aquêle que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Prefeito Municipal, antes da investidura nesta função obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim não mais os exerce. Não está, portanto, investido das mesmas. Destin-

vestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: "O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8.º)". E no § 2.º, falando acêrca do compromisso, adita: "Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...".

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao deputado ou senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto éle se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre e nem pode ocorrer na hipótese qualquer caso de perda de mandato.

Convém, finalmente, uma referência ao tratamento que a Constituição dispensa aos titulares dos cargos de prefeitos municipais, a fim de mostrar haver ficado assente entre os legisladores constituintes a sua nenhuma interferência em prejuízo da independência e harmonia dos poderes da União e dos Estados. Reporte-se, como exemplo, aos artigos 138 a 140 da Constituição que tratam das inelegibilidades e se constatará, desde logo, que o Prefeito Municipal foi excluído da obrigação de deixar o cargo, a fim de concorrer às eleições para todo e qualquer cargo efetivo, a começar para o de Presidente da República, até o de Vereador Municipal. O Prefeito Municipal só não pode candidatar-se à sua própria sucessão.

Estranha seria, portanto, a interpretação de que o Senador ou o Deputado deve perder o mandato para poder assumir o cargo de Prefeito Municipal.

A vista do exposto, e dado, também, que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o senador ou o deputado que faltar às sessões por mais de 6 (seis) meses consecutivos, *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de 22 meses ou a de 6 meses, renovável até atingir o referido prazo do mandato de Prefeito de São Paulo.

Sala das Sessões, 26 de maio de 1955. — *Lino de Mattos*.

Remetido o requerimento ao estudo da Comissão de Constituição e Justiça, esta se pronunciou através do Parecer n.º 646, de 1965,

de que foi relator o Senhor Senador Benedito Valladares, concluindo pela concessão da licença (com voto em separado do Senhor Senador Argemiro de Figueirêdo).

PARECER
N.º 646, DE 1955

*Da Comissão de Constituição e Justiça
sobre o Requerimento n.º 232, de 1955 do
Senhor Senador Juvenal Lino de Mattos,
solicitando 22 meses de licença.*

Relator: Senhor Benedito Valladares.

O nobre Senador Juvenal Lino de Mattos requer, ao Senado, licença com o fim declarado de tomar posse do cargo e exercer as funções de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo. Conclui com o pedido de ser a licença concedida pelo prazo de 22 meses ou pelo de 6 meses, renovável até completar os referidos 22 meses.

Releva notar, de início, que nem a Constituição nem o Regimento impõem limites de prazo às licenças; ao revés, o art. 52 da Carta Magna, com o estabelecer a suplicência, admite, pois que a não proíbe, licença por qualquer prazo, o que se confirma pelo disposto no art. 48, § 1.º, que só fixa prazo máximo para faltas, sem licença, às sessões.

A questão principal posta pelo requerente à resolução do Senado, é a de saber se o senador licenciado pode exercer cargo de prefeito municipal. A nosso ver, essa questão não exige, por natureza, largas explanações. É de direito estrito, regulada pela Constituição, e somente por esta. Se a Constituição, em nenhuma de suas disposições, estatui a incompatibilidade, a proibição, parece-nos claro, ser permitido, ao senador licenciado, ocupar e exercer as funções do referido cargo. O princípio é o de ser permitido e lícito tudo o que não é proibido, pelo menos implicitamente, mas de modo inequívoco. Isto pôsto, examinemos as disposições constitucionais em que se poderia ver, pelo menos virtualmente, vedação aos membros do Congresso, licenciados, de exercerem o cargo de prefeito municipal. São essas as disposições dos arts. 36, 48 e seguintes:

"Art. 36 — São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

A só leitura desses preceitos convence de que éles só determinam incompatibilidade para o exercício simultâneo de Podêres da

União e não de funções inerentes ou pertencentes a Podêres diversos. Assim é que o § 1.º, vinculado ao art. 36, tem forçosamente de ser entendido por esta forma: "O cidadão investido na função de um dos Podêres da União ("de um deles") não poderá exercer a de outro Poder da União, salvo as exceções previstas nesta Constituição. "Ora, no caso, o de que se trata é de saber se o requerente, por isso que investido em cargo legislativo da União, pode exercer função executiva, não da União, mas de um município. E isso o artigo em questão, em seu § 1.º, de nenhum modo veda. O que se poderia indagar, em face do parágrafo é da possibilidade de alguém investido num dos podêres de Estado-membro ou de Município exercer função de outro Poder, do mesmo Estado membro ou do mesmo Município; aí, sim, a resposta negativa parece curial, pela razão de que cada uma dessas entidades político-administrativas deverá ser organizada em obediência aos princípios constitucionais da União (art. 7.º, n.º VII, letra b, e art. 18).

O que o art. 36 veda, repetamos, em benefício da independência dos Podêres, é o exercício simultâneo, dentro de um mesmo governo, seja federal, seja estadual, seja municipal, de funções de dois ou mais Podêres no caso, o de que se trata é do exercício, por um cidadão investido no Poder Legislativo da União, de funções de Poder Executivo local, ou seja, municipal.

Passemos, agora, aos arts. 48 e seguintes. Estará estabelecida a incompatibilidade no art. 48, n.º I, letra b, que proíbe, ao Deputado ou Senador, desde a expedição do diploma:

"aceitar" ou "exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público"?

Estará, se o cargo de prefeito pudesse considerar-se "comissão" ou "emprego remunerado", visto como o município é pessoa jurídica de direito público interno. Mas o cargo de prefeito, em primeiro lugar, não é "comissão". Será "emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público"? Absolutamente não. Emprego remunerado, no sentido em que a Constituição emprega essa expressão, é cargo ou função de nomeação. Jamais cargo eletivo.

Tanto isso é certo que a Constituição de 1891, no seu art. 25, tornava o mandato legislativo incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões, vedando, assim, pudesse o senador ou depu-

tado exercer qualquer espécie de cargo, eletivo ou não, ou emprego, remunerado ou não, ou função, de caráter público, durante as sessões.

Já a Constituição de 34, no art. 33, n.º 2, alterou o sistema, vedando ao membro do Poder Legislativo Federal, "aceitar cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo as exceções previstas". No regime de 34, a incompatibilidade se estendia, graças à expressão "cargo", incluída no dispositivo citado, à função de Prefeito do Distrito Federal ou de qualquer município, uma vez que, incontestavelmente, os prefeitos exercem cargo remunerado, embora eletivo.

A disposição de 34 se repetia na Constituição de 37, art. 44, letra b, "aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público".

Já a Constituição vigente reproduziu, em outras palavras, a disposição, retirando-lhe a expressão "cargo" e só mantendo as expressões "comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público", o que é sumamente significativo.

Se se podia ver a proibição nas citadas Constituições anteriores, já não se pode enxergá-la na atual, pois que, se a função de prefeito constitui cargo remunerado, paremos evidente que não pode ser considerada "emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público". O Prefeito exerce, sim, cargo eletivo remunerado; não é mero empregado público remunerado.

Por outro lado, há que examinar a razão de ser da proibição do exercício de emprego remunerado; visa ela a impedir possa a independência do membro do Poder Legislativo ser diminuída, ou atingida, por outro Poder, mediante a investidura, por este, do deputado ou senador, em comissão ou emprego remunerado; esta razão de ser da proibição fica inteiramente afastada no caso de exercício de cargo eletivo remunerado, uma vez que, então, a investidura não é recebida de qualquer dos outros Podêres constituídos, mas diretamente do povo, arredada, dessa forma, terminantemente, qualquer influência de um Poder sobre outro.

Também é verdade que a incompatibilidade não pode resultar do citado art. 38, n.º VII, letra b, uma vez que prefeito municipal não é demissível *ad nutum*.

O art. 48, n.º II, letra c, veda ao deputado ou senador, desde a posse, o "exercício de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal". Dessa disposição se deve deduzir a possibilidade de exercer o se-

nador ou deputado outro mandato, estadual ou municipal, desde que não seja legislativo.

Nem se argumente que o art. 49, com o permitir ao deputado ou senador, mediante licença prévia de sua câmara, desempenhar missão diplomática transitória, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais, envolve proibição implícita de desempenho de outro cargo eletivo, como o de prefeito municipal. A permissão expressa no art. 49 foi posta apenas para abrir exceção à proibição geral do art. 48, I, b, vedativa do exercício de "comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público".

O art. 51, dispõe que o "Deputado ou Senador, investido nas funções de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato". Poder-se-ia concluir daí, a *contrario sensu*, que o deputado ou senador, investido em função eletiva e executiva, de Estado ou Município, perde o mandato? Claro que não, por isso que a permissão expressa, contida no art. 51, visou a abrir uma exceção ao art. 48, II, letra b, que proíbe, de modo geral, ao deputado ou senador, ocupar cargo público de que possa ser demitido *ad nutum*. Por esta última disposição, o deputado ou senador não pode ser Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado-membro, por se tratar de cargos demissíveis *ad nutum*; o art. 51 teve por fim excetuar da regra geral proibitiva os cargos nêle mencionados.

Verifica-se, em suma:

- a) que o senador Juvenal Lino de Mattos não pede licença para exercer funções de um dos outros dois Poderes da União, caso em que seu pedido encontraria obstáculo no art. 36, § 1.º, da Constituição;
- b) que pretende exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal e não "comissão ou emprego remunerado", de nomeação de qualquer autoridade legislativa, executiva ou judiciária, caso em que incidiria seu pedido na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;
- c) que não se propõe ocupar cargo demissível *ad nutum*, hipótese em que não poderia obter licença, *ex vi* do art. 48, II, b;
- d) que também não pretende exercer outro mandato legislativo, o que lhe seria vedado pelo art. 48, II, c.

Seu pedido não incide, pois, em qualquer vedação constitucional; os textos da Consti-

tução, a nosso ver, não lhe impedem ocupar ou exercer, precedendo licença do Senado, o cargo eletivo de Prefeito Municipal. O que não é proibido, é permitido; e, em matéria de organização dos Poderes, só o texto constitucional dispõe soberanamente. O que o texto não veda, explícita ou implicitamente, permite-o.

Antes de concluir, contudo, convém insistir nas conseqüências que o exegeta forçosamente tem de extrair da disposição do art. 48, II, c, da Carta Magna. O inciso proíbe o senador ou deputado, desde a posse, de "exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal". Por que só legislativo? Porque, evidentemente, não quis o legislador constituinte vedar o exercício, ao deputado ou senador, de mandatos executivos; e, dentre estes, só o mandato de Presidente da República não pode ser exercido pelo parlamentar por força do art. 36, § 1.º É claro que, se a Constituição tivesse querido estender a incompatibilidade a quaisquer mandatos, teria bastado ao texto dizer: "c) exercer outro mandato *eletivo*, seja federal, estadual ou municipal", mas, em lugar de vedar o exercício de outro mandato *eletivo* qualquer, contentou-se o constituinte com proibir o exercício, apenas, de outro mandato *legislativo*. Procede, aí inteiramente, o *inclusio unius, alterius exclusio*.

Pelo exposto, concluímos, não conter o requerimento em aprêço nada de infringente da Constituição. Somos pelo seu deferimento, concedidos ao nobre Senador Juvenal Lino de Mattos, 22 meses de licença, para exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal da Capital de São Paulo.

Sala das Comissões, 7 de junho de 1955. — Cunha Mello, Presidente — *Benedicto Valladares*, Relator — *Jarbas Maranhão* — *Gilberto Marinho* — *Daniel Krieger*, vencido — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Rui Palmeira*, vencido — *Lourival Fontes* — *Argemiro de Figueiredo*, vencido com voto escrito em que dou as razões da discordância — *Atílio Vivacqua*, com fundamento também nas razões do seu voto.

VOTO DO SENHOR SENADOR ARGEMIRO DE FIGUEIREDO, SOBRE O REQUERIMENTO N.º 232/55, DO SENADOR LINO DE MATTOS

O nosso parecer é pela denegação da licença requerida pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Ela colide com os princípios que estruturam o sistema de nosso regime político e infringe dispositivos constitucionais.

Numa república democrática, sob o regime representativo, não é possível acomodar-se a acumulação de mandatos eletivos.

Onde falta a vedação expressa da lei, em sua expressão gramatical, sobressai o espírito do legislador constituinte, que se deve sobrepor às interpretações de superfície.

Mas, no caso, o pedido de licença em tela, além de se conflitar, como se disse, com os princípios de regime, viola, por igual, preceitos expressos da Constituição da República.

O art. 48, nº II, alínea c da Lei Básica, firma, claramente, em boa hermenêutica, o impedimento da acumulação de mandatos. Ele está assim redigido:

"Art. 48 — Os Deputados e Senadores não poderão:

II — desde a posse:

c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal."

E o § 1.º do mesmo artigo é preciso, quando estabelece a sanção da perda do mandato, para o Senador ou Deputado que infringir aquêle preceito legal.

Realmente, a expressão *mandato legislativo*, constante do texto citado, que allás, para maior clareza, deverá ser, *data venia*, *mandato eletivo*, presta-se a interpretações viciosas que não arrimam bem o impedimento a que nos referimos. (14)

Os que se abroquelam no princípio de que as leis restritivas aos direitos não autorizam interpretação extensiva, acreditarão, de certo, que a acumulação só é vedada na hipótese de mandato do mesmo poder, ou seja de mandatos legislativos. A verdade, porém, é que o pensamento da Constituição foi estabelecer a proibição geral da acumulação de mandatos eletivos. Proibiu expressamente, a menos grave das acumulações, qual seja, a de mandatos legislativos, deixando, porém, evidente, ante os princípios do regime, que o impedimento é extensivo à acumulação de mandatos de poderes diferentes, que encerra maior atentado à estrutura constitucional.

Não precisava o legislador constituinte estabelecer, expressamente, a mesma proibição, relativamente a mandatos ligados a poderes diversos (*Legislativo e Executivo*), quando já o fizera no tocante aos do mesmo ramo institucional.

A lei que veda a acumulação de mandatos legislativos veda com maior razão, implícita-

mente, a acumulação de mandatos legislativos com o executivo. E dispensável se tornava a vedação expressa, que se afirma também no princípio constitucional da *divisão e autonomia dos poderes*, consagrado claramente no art. 36 da Constituição da República e de que faremos adiante.

Adotar uma interpretação superficial em relação ao impedimento do art. 48 citado, sem se atentar para o espírito da lei e, sobretudo, para o sistema do regime, seria admitir-se o absurdo de um senador federal poder, sem prejuízo de seu mandato, investir-se nas funções de Presidente da República.

Pensamos assim firmemente que o impedimento do art. 48 é extensivo, com maior força, à acumulação dos mandatos inerentes aos poderes que não sejam do mesmo ramo constitucional.

Pouco importa a órbita de validade dos mandatos ou a sua natureza, isto é, sejam *federais, estaduais ou municipais*.

Os nossos constitucionalistas não deixam dúvida no assunto.

PONTES DE MIRANDA é incisivo nos seus comentários ao art. 48 citado. Diz ele, à pág. 258, vol. II de "Comentários à Constituição de 1946":

"*Pluralidade de mandatos* — Quem aceita outro mandato perde aquêle que aceitou em primeiro lugar. A opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato, de modo que o exercício dos dois pode acarretar a perda dos dois."

CARLOS MAXIMILIANO é também claro e decisivo:

"Corolário da doutrina de Montesquieu, não permitem que se acumulem as funções de dois dentre os três poderes constitucionais" — "Comentários à Constituição Brasileira".

E não se argua que a incompatibilidade do art. 48, nº II, letra c, atinge apenas o exercício do mandato e não o cargo em si mesmo. A isso se opõem a letra e o espírito da lei citada. Realmente ela é bem clara ao estabelecer que o senador, sob pena de perda do mandato, não pode, desde a posse deste, exer-

(14) A Constituição de 24 de janeiro de 1967 dispõe no art. 36:

"Os Deputados e Senadores não poderão II — desde a posse c) exercer outro cargo eletivo, seja federal, estadual ou municipal; (grifo nosso)

A Emenda Constitucional nº 1/69 manteve, na alínea c do inciso II do art. 34, estas expressões.

cer outro mandato, federal, estadual ou municipal. Isso vale dizer que o exercício do segundo mandato impede, não a função, mas invalida o próprio mandato deferido em primeiro lugar.

Julgamos ainda que o pedido de licença infringe o art. 36 e seu § 1.º da Constituição da República. Diz o dispositivo:

"São poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

§ 1.º — O cidadão investido nas funções de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

É outro impedimento expresso que merece exegese segura e coerente.

Quando é que o mandatário de qualquer dos Poderes da República está investido nas funções do cargo? A resposta é uma só — com o ato da posse. Isso pôsto, se o senador empossado aceita mandato de outro poder e passa a exercê-lo, incide, evidentemente, na sanção da perda do primeiro mandato. E nem se diga que a proibição só atinge os três Poderes da União. Isso seria interpretação viciosa e falseante, certo como é que, pelo sistema constitucional vigente, a regra é a vedação geral da acumulação de mandatos, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal, como bem expressamente o diz o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição da República, já comentado.

E tanto é esse o verdadeiro espírito da lei que, nas exceções referidas no § 1.º do art. 36 citado, a Constituição inclui os cargos de interventor federal e secretário de Estado que não são pertinentes aos três Poderes da União. Essas exceções constam do art. 51 da Lei Básica.

Isso vale dizer, repetindo, que a regra do art. 36, impedindo a acumulação de mandatos de poderes diferentes, não se restringe tão só aos três Poderes da União, mas, se estende aos mesmos Poderes, nos Estados e Municípios.

Não fôsse geral a regra, a exceção do art. 51 seria inócua e incoerente, fazendo excluir da proibição os interventores e secretários de Estado.

É oportuno transcrevermos aqui o pensamento de PONTES DE MIRANDA (ob. cit., pág. 259), quando êle, fazendo significar que a vedação de acumulação de mandatos é geral

e não admite outras exceções além das expressas no art. 51, diz num remate incisivo:

"O alcance do art. 51 — Foi com a regra do art. 51, o máximo concedido pela Constituição de 1946 à ingerência do Poder Legislativo — do Parlamento — na vida executiva."

É claro, portanto, que, fora das exceções do art. 51, em cuja enumeração não se encontra a de senador da República poder acumular o mandato de prefeito, o que subsiste, como imperativo constitucional irremovível, é regra geral proibitiva da acumulação de mandatos federais, estaduais e municipais.

Mas, não é só.

O pedido de licença ainda colide expressamente com o disposto no art. 185 da Constituição, que assim dispõe:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

Não pode, assim, o senador juntar ao seu mandato o cargo de prefeito municipal, pois seria absurdo admiti-lo, quando a lei o nega aos funcionários em geral.

Note-se bem que, aqui, não é possível estabelecer-se confusão entre o cargo e a função, ou seja, entre o posto e o seu exercício. O impedimento é total e absoluto, atingindo o cargo.

Seria possível argumentar que, na expressão da lei quaisquer cargos — não se incluem os mandatos eletivos?

Não. Cargos, no sentido da lei, é de acepção genérica, ampla, abrangendo emprêgo, posto, mandato etc. É a interpretação coerente com a tradição do artigo.

CARLOS MAXIMILIANO, interpretando o art. 73, da Constituição de 91, cujo texto inspirou e originou o do art. 185 citado, diz nos seus Comentários, à pág. 764, n.º 467:

"A seção 2ª do título 4.º, em que se acha o art. 73, encerra a Declaração de Direitos vigorante em todo Brasil; os seus dispositivos são obrigatoriamente cumpridos pelos poderes federais, estaduais e municipais; portanto, a ninguém se permite acumular cargo nacional com outro regional ou local. Esta proibição é muito mais generalizada do que as referentes aos emprêgos federais apenas; além dos motivos só aplicáveis a êstes, ainda milita a de preservar a autonomia do Estado, cujos funcionários ou legisladores a União tentaria com as mais rendosas mercês."

O mesmo autor, já em comentários à Constituição vigente, interpretando o art. 185,

adianta, à pág. 238 do vol. III de sua obra cit.:

"Bem avisado andou o legislador constituinte evitando referir-se a emprego pôsto ou mandato"...

Não resta dúvida, portanto. Na expressão da lei: *quaisquer cargos* incluem-se também os mandatos eletivos, por interpretação coe-rente.

E vejamos bem. O texto proibitivo da acumulação de *quaisquer cargos* não condiciona o impedimento à circunstância de haver ou não remuneração para eles.

Foi, neste ponto, mais rigoroso do que o de 91, que só impedia as *acumulações remuneradas*.

Julgamos, assim, o pedido de licença em discussão inconciliável com o sistema do regime, com os princípios da democracia e com a letra expressa da Constituição.

S. C., em 7 de junho de 1955. — *Argemiro de Figueiredo*.

VOTO DO SENHOR SENADOR KERGINALDO CAVALCANTI, SOBRE O REQUERIMENTO N.º 232, DE 1955, DO SENHOR SENADOR LINO DE MATTOS

Acompanho o parecer do Senhor Relator, o nobre Senador Benedito Valladares, porque do confronto dos arts. 36, § 1.º, e 48, n.º I, b, e II, b, da Constituição, conclui que não há impedimento de ordem constitucional que impeça a senador ou a deputado de assumir o cargo de Prefeito de um município.

Nesse sentido li e ofereço pareceres do Ministro Bento de Faria, do Doutor João de Oliveira Filho, do Doutor Luiz Antônio da Gama e Silva, do Desembargador Ivair Nogueira Itagiba e do Professor Pedro Calmon que requeiro seja juntado com o presente voto ao processo para maior esclarecimento do Plenário.

S. C., em 7 de junho de 1955. — *Kerginaldo Cavalcanti*.

PARECERES ALUDIDOS NO VOTO EM SEPARADO DO SENHOR SENADOR KERGINALDO CAVALCANTI

PARECERES

Do Ministro Bento de Faria

O Doutor Lino de Mattos, Senador da República, foi, recentemente, eleito Prefeito da capital do Estado de São Paulo.

Sou consultado, a propósito, se lhe é possível exercer tal cargo, sem a perda do referido mandato, que ora desempenha, mediante licença prévia do Senado Federal.

Isto pôsto, respondo, nos termos que se seguem.

I

O Estatuto constitucional vigente assim dispõe no art. 48, n.º II, letra c:

"Os deputados e senadores não poderão:

II — desde a posse:

C — *exercer outro mandato legislativo*, seja federal, estadual ou municipal.

Excluída, portanto, por incontroversa a questão da elegibilidade, daí resulta, em princípio, que o cidadão, no desempenho de um desses mandatos há de optar por um deles, sendo que a aceitação do segundo importa, necessariamente, na perda do primeiro.

II

Embora contidos em instrumento político, os dispositivos constitucionais, como os de outra qualquer lei, são suscetíveis de interpretação, desde que não os altere, porque essa faculdade só é outorgada a um Congresso com poderes constituintes e especiais. Dentro desse conceito e sua limitação, o intérprete deve investigar o espírito do texto analisado e o objetivo da sua determinação, e assim porque, como bem observa Carlos Maximiliano:

"A forma é sempre defeituosa como expressão do pensamento. Em vez de se ater à letra, aprofunde-se a investigação, procure-se revelar todo o conteúdo; o sentido e o alcance do dispositivo — *Comentários à Constituição Brasileira* (4ª ed. vol. I, pág. 135).

Já essa norma fôra preconizada pelos velhíssimos Estatutos da Universidade de Coimbra, *in verbis*:

"Deve-se, sobretudo, buscar conhecer e ter sempre diante dos olhos depois de conhecida, a genuína intenção do legislador, ou seja o *verdadeiro espírito da lei*, qual se resume no complexo de todas as determinações individuais, em que o legislador a conheceu, e quis que ela obrigasse, e do fim e razão que o moveram a estabelecê-la" (L. II tit. 6, § 19).

É muito antes sentenciava CELSO — saber as leis não é conhecer-lhes as palavras e sim o sentido e a aplicação delas (*scire leges non est verba tenere; sed vim ac potestatem*) (Dig. De legibus fl. 17).

Como se vê — *nil nisi sub sole*.

Nesse empenho de investigar o espírito e o sentido do mandamento constitucional, a Constituição

"deve ser interpretada liberalmente de maneira a favorecer a atuação dos seus

princípios e facilitar os fins que teve em vista atingir com o seu estabelecimento.”

(FRANCISCO CAMPOS — *Direito Constitucional*, pág. 32), tanto mais quanto é ela própria que, ao disciplinar os direitos e garantias individuais, assegura, como dogma, que — ninguém é obrigado a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 141, § 2º).

E esse eminente doutrinador, para amparar seu ensinamento, relembra a lição de BLACK:

“A Constitution is not to be interpreted on narrow or technical principles, but liberally and on great broad lines, in order that it may accomplish the objects of its establishments and carry out the great principles of government” (*Constitutional law*, § 47).

III

A luz desses princípios cumpre, pois, estudar a ordenação constitucional acima transcrita.

Que diz ela? Que o Deputado ou Senador não pode exercer, *cumulativamente*, seu mandato legislativo com outro mandato legislativo federal, municipal ou estadual visto como por — exercer — deve se entender o desempenho efetivo do cargo, a ação de exercitar alguém alguma coisa (Fr. Domingos Vieira — *Tesouro da Língua Portuguesa*).

Cria, assim, a meu ver, não uma incompatibilidade, determinante da cessação definitiva da função, mas um impedimento, em geral transitório, que sem a produzir, por não consagrar a inconciliabilidade de funções, apenas estabelece uma suspensão temporária (V. Prof. Ludgero Neves — *Idoneidade, incapacidade, incompatibilidade e ineligibilidade in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ano 1º, nº 1 e 2, pág. 151*).

É o que se verifica em relação ao Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado (*Const. Fed., art. 51*).

Foi o que ocorreu com o Governador de um dos Estados do Norte do País o qual, afastando-se do cargo mediante licença da respectiva Assembléa Legislativa, passou a exercer o de Ministro de Estado, e ao deixá-lo, voltou à função governamental, como decorrente da inteligência emprestada àquele mesmo dispositivo.

E há ainda o caso de outro não menos eminente Senador, em efetivo exercício, exercitar funções de direção em empresa particular, que certamente não há de gozar de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica do direito público.

Ainda ao Deputado ou Senador, sem perda do mandato, mas com licença prévia da sua Câmara, é permitido desempenhar missão diplomática de caráter transitório ou participar, fora do País, de congressos, conferências, e missões culturais (*Const. Federal, art. 49*).

Eu mesmo, sem que o impedisse o preceito constitucional do art. 96, nº I, tive oportunidade de, como Ministro do Supremo Tribunal, quando ainda não aposentado, presidir, no estrangeiro, a Delegação brasileira a um dos Congressos latino-americanos, sem perda do cargo que voltei a exercer.

Esses casos, rememorados tão-somente para ilustrar, mostram o alcance da proibição constitucional supra referida, que, aliás, visa apenas à *cumulação de mandatos legislativos*.

IV

Mas, nem isso ocorre no caso em apêço. O cargo de Prefeito, nem por ser eletivo, investe seu titular do *mandato legislativo* a que, expressamente, alude o referido art. 48, nº II, letra c, da nossa Lei Suprema.

Como Chefe do Executivo municipal é uma autoridade que *não tem o Poder de legislar*, mas apenas o de regular, gerir ou administrar negócios pertinentes à economia do município, durante certo período de tempo.

Conseqüentemente, se a mencionada norma constitucional objetiva tão-somente os que podem legislar, no seu âmbito não se encontra superfície para os que não têm esse poder.

As proibições são do direito estrito ou existem expressamente declaradas, ou não existem, então, não devem ser impostas.

Assim, sendo, o Dr. Lino de Mattos pode assumir o aludido cargo de Prefeito, sem perda do mandato de Senador, deixando, porém, o efetivo exercício dessa função, afastamento esse que deve ser precedido da licença da Câmara a que pertence.

É o que me parece, salvo melhor juízo.
Antônio Bento de Faria.

Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal.

Rio de Janeiro, 6 de junho de 1955.

PARECER

Do Professor João de Oliveira Filho jurista-consulto, constitucionalista e diretor do Instituto e da Ordem dos Advogados do Brasil — Membro do Tribunal Regional Eleitoral

Perguntam-me se o Senador Lino de Mattos virá a perder o mandato no caso em que assumo o cargo de Prefeito da Cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito.

Respondendo que não.

Os mandatos legislativos somente se perdem nos casos e pela forma determinada na Constituição e na Lei.

Nem na Constituição, nem na Lei nº 211, de 7 de janeiro de 1948, se encontra como causa da perda de mandato legislativo o exercício do cargo de Prefeito eletivo de qualquer Município.

É uma coisa curiosa e um pouco surpreendente que para o cargo de Prefeito Municipal não haja inelegibilidade para o Presidente da República, Vice-Presidente, Senadores, Deputados, Governadores, Vice-Governadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Juizes, etc. São inelegíveis para Prefeito o que houver exercido o cargo por qualquer tempo no período imediatamente anterior, bem assim o que lhe tenha sucedido, ou, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído, e, igualmente, pelo mesmo prazo, as autoridades policiais com jurisdição no Município (Const. art. 139, n.º III). Também são inelegíveis, nas mesmas condições, o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau, do Prefeito, para o mesmo cargo (Const. art. 40, n.º III).

O problema então que se apresenta é relativamente à eventual compatibilidade do exercício simultâneo de cargos, qual o de Prefeito Municipal e o outro que o eleito tenha, ou a compatibilidade do exercício do cargo de Prefeito que adquire com o cargo anterior que exerce, do qual possa o eleito se afastar por licença.

Por suposto seja eleito para o cargo de Prefeito o Presidente ou o Vice-Presidente da República, não lhes é possível conseguir licença para o afastamento do cargo. Não há nenhum Poder superior que lhes possa dar licença. Não se deve confundir licença para se afastar do exercício do cargo com permissão para o Presidente da República se ausentar do País, conforme prescreve o artigo 85 da Constituição. Quaisquer desses órgãos do Poder Executivo se afastam dos seus cargos por impedimento. Não é admissível que para o exercício do cargo de Pre-

feito o Presidente ou o Vice-Presidente da República venham alegar impedimento para afastamento dos respectivos cargos.

Quanto aos Governadores dos Estados, existe, além dos motivos concernentes ao Presidente e Vice-Presidente da República, mais o de residência obrigatória na Capital do Estado.

Com referência aos membros do Poder Judiciário, a incompatibilidade do exercício ou da permanência do cargo judiciário com o exercício ou permanência do cargo de Prefeito, está prevista no art. 96, de modo geral para todos cargos públicos. Dispõe o art. 98 que é vedado ao juiz exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior, sob pena de perda do cargo judiciário.

No caso, porém, dos membros do Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios, não há tal perda de cargo legislativo, senão para os casos expressos na Constituição.

Vejam os casos expressos na Constituição.

Há o caso do exercício de outro mandato legislativo, conforme dispõe o art. 48, n.º II da Constituição.

O cargo de Prefeito não é caso de mandato legislativo, porém executivo. O Prefeito é órgão do Poder Executivo do Município.

Não se trata, outrossim, de ser o cargo de Prefeito algum emprego remunerado por pessoa jurídica de direito público, como o Município. O cargo de Prefeito não é emprego público, o Prefeito não é funcionário público, é, como já se disse, órgão do Poder Executivo do Município.

Não está, portanto, o Prefeito incluído na expressão da letra b do n.º I do art. 48 da Constituição.

Dir-se-ia que se trataria de uma pessoa estar investida na função de um órgão da União, ou de um Poder da União, o Legislativo, e não poder ser investido de função de outro Poder, o Executivo do Município, procurando-se ou inculcando-se aplicação para o disposto no § 1.º do art. 38 da Constituição — "o cidadão investido na função de um deles (Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário da União) não poderá exercer a de outro".

Em primeiro lugar, essa disposição se refere somente aos Poderes da União. É um parágrafo do art. 38. O parágrafo é, de ordinário, desdobramento, da disposição constante da cabeça do artigo. O artigo dispõe que "são Poderes da União, o Legislativo, o

Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". O § 1º desse artigo, como seu desdobramento, dispõe que "o cidadão investido de função de um deles, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas na Constituição". Não é, portanto, disposição que se aplique no sentido vertical, isto é, da União para os Estados, da União para os Municípios, dos Estados para os Municípios, e vice-versa, mas no sentido horizontal dos Poderes da União, dos Poderes dos Estados, dos Poderes dos Municípios, porquanto aquêle princípio, o de independência e harmonia dos poderes, é princípio que a Constituição manda que seja assegurado, permitindo até a intervenção federal nos Estados, quando esse princípio venha a ser menosprezado (Constituição, artigo 7.º, n.º VII, letra b).

Na República, a União, os Estados e os Municípios formam esferas concêntricas de exercício dos três Poderes. Não há entrelaçamento entre esses Poderes das três esferas. As prevenções entre as pessoas que exercem quaisquer desses Poderes em quaisquer dessas esferas da República se resolvem pelas inelegibilidades e pelas incompatibilidades de cargos.

Não se pode, pois, dizer que esteja na situação do disposto no § 1º do art. 36 da Constituição o membro do Poder Legislativo da União que se invista nas funções de Prefeito de determinado Município, porquanto aquêle é um Poder da União e este é um Poder do Município, dispondo aquela prescrição somente para os Poderes da União entre si, e não com relação aos Poderes da União e dos Estados ou dos Municípios, em conjugação, por linhas transversais.

Nossas conclusões, portanto, são as seguintes:

1 — O exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional.

2 — O Senador Lino de Mattos não virá a perder o mandato de Senador no caso em que assuma o cargo de Prefeito da Cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito.

Esse o meu parecer, salvo melhor juízo.
Rio de Janeiro, 3 de junho de 1955. —
João de Oliveira Filho.

PARECER

Do Dr. Luís Antônio da Gama e Silva, Professor Catedrático de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1 — A questão, que nos é proposta, oferece interessantes aspectos de interpretação cons-

titucional, principalmente se considerarmos a orientação adotada pelo legislador constituinte de 1946 e a eleição de algumas normas, que vieram quebrar a pureza e rigidez, para muitos louváveis, do presidencialismo entre nós.

Com efeito, a estrutura presidencialista que, na Constituição de 1891, impunha a perda do mandato ao deputado ou senador que aceitasse o cargo de Ministro de Estado, tornando-se até inelegível (art. 50, parágrafo único), foi substancialmente alterada pela Carta Magna de 18 de setembro de 1946, com as permissões constantes de seus arts. 51 e 54, esta a mais grave delas.

Desta forma, o princípio da independência dos poderes, que impede a um de seus membros servir ao outro, foi quebrado, com grave dano, em nossa atual organização política, problema este que não pode ser abandonado pelo intérprete, para a solução do objeto da consulta.

2 — De outro lado, cumpre examinar se o cidadão é inelegível, ou se há, na Constituição, alguma norma que o impeça de exercer o mandato, em virtude da concorrência de uma ou várias circunstâncias que o tornem incompatíveis àquele exercício.

Os casos de inelegibilidade, porque determinam restrições ao direito político do cidadão, constituindo verdadeiras regras de incapacidade política passiva, devem ser expressos, se não podendo, por sortes ou artimanhas de hermenêuticas, impor uma condição, onde ela não exista.

Do mesmo modo, as incompatibilidades, porque atingem também aquêle direito, não podem resultar de interpretações extensivas ou analógicas. Fundam-se elas em princípios de ordem pública, visando, sob certos ângulos, a independência dos poderes. Impõem, de outro lado, sanções, normalmente a perda do mandato. E se esta é sua mais séria consequência, se não pode dar-lhe um alcance além do que o texto diz, com o objetivo de se atingirem casos não previstos pela própria Constituição.

3 — Não podendo a norma constitucional descer a pormenores, tornando-se mesmo casuísticas, as hipóteses não previstas, em seu texto, devem ser analisadas sempre dentro de um justo critério, que satisfaça àquelas condições e atenda o sistema que ela define e consagra. Lembre-se sempre o intérprete de que "a Constituição não é um repositório de doutrinas: é um instrumento de governo, que assegura a liberdade e o direito, sem prejuízo do progresso e da ordem" (CARLOS MAXIMILIANO, HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO, n.º 376, pág. 322).

A história do Direito Constitucional, a elaboração legislativa, as idéias e os princípios que a nortearam, as discussões e votações, as instituições adotadas, em suma, o sistema constitucional, considerado em seu conjunto, tudo é valioso elemento para uma perfeita exegese do texto, notadamente quando, sobre a hipótese concreta, dúvidas podem ser suscitadas, em presença da omissão, da lacuna da lei.

Será dentro desses princípios que, para nós, deve ser examinado o problema proposto pela consulta, sem o que não conseguiremos atingir o resultado, que só a exegese do texto constitucional pode determinar.

4 — Afastamos, desde logo, a hipótese de inelegibilidade, porque inexistente.

Salientamos, porém, que o rigor da Constituição foi quase nenhum, quando tratou das condições especiais de elegibilidades dos Prefeitos Municipais, permitindo concorrerem a esse cargo, entre outros, até o Presidente da República e os Governadores dos Estados, mesmo em exercício. Isto demonstra que, dentro do sistema constitucional, a função de Prefeito recebeu um tratamento bem diverso dos demais cargos eletivos.

5 — Haverá, contudo, incompatibilidade, para que o Senador Lino de Mattos possa exercer, sem perda de seu mandato atual, o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, para o qual foi eleito?

Direito político por excelência é o de ser eleito. E uma vez eleito, exercer o seu mandato.

A proibição deste exercício, uma vez que constitui severa restrição a direito político do cidadão, só pode resultar de norma expressa, notadamente se tivermos em consideração que a violação da regra proibitiva importa na perda do mandato, que o povo outorgou àquele que preferiu escolher nas urnas.

Se a suspensão e perda dos direitos políticos só decorrem de norma expressa, assim o declarando a Constituição Brasileira (art. 135), com idêntica razão o exercício desses direitos só deve sofrer restrições também expressas, restrição que é à capacidade do cidadão.

Examinando os textos constitucionais aplicáveis à espécie, não vislumbramos, nem mesmo implicitamente, uma norma sequer que torne incompatível o exercício do cargo de Prefeito Municipal, sem a perda do de senador.

O que a Constituição estabeleceu, expressamente, é que o senador não pode:

- a) aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista (art. 48, I, a);
- b) ocupar cargo público do qual possa ser demissível *ad nutum* (art. 48, II, b) e
- c) exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, c).

A hipótese da consulta, nenhuma dessas proibições, constitucionais têm aplicação. Não é o cargo de Prefeito Municipal — Chefe do Executivo do Município — comissão ou “emprego” de pessoa jurídica de direito público e, pois, muito menos, de entidade autárquica ou sociedade de economia mista. Também não é cargo demissível *ad nutum*. Finalmente, não é mandato legislativo municipal, pois os que este exercem são os Vereadores e não o Prefeito Municipal.

Logo, não havendo nenhuma norma constitucional que impeça o exercício daquele cargo, não nos parece possível subentender-se uma proibição, onde ela não existe, porque, repetimos, a restrição ao legítimo exercício de um direito político não pode ser deduzida através de interpretações analógicas, ou extensivas.

6 — Poder-se-á, contudo, argumentar, que a proibição constitucional é de natureza implícita, decorrendo do preceito do § 1.º do art. 36, da Constituição, que prescreve: “O cidadão investido na função de um deles (podêres da União) não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

Não nos parece possível, dentro do atual sistema constitucional brasileiro, semelhante conclusão.

Inicialmente, esta opinião só seria passível de aceitação, embora controvertida, se o sistema presidencialista vigente tivesse mantido a pureza de seus bons princípios, inclusive a independência dos poderes.

No entanto, o que se verifica é, exatamente, o contrário. Abriram-se brechas violentas no sistema e se fizeram concessões inexplicáveis.

Logo, a orientação acolhida foi, precisamente, a de concessões e não a de restrições. A de quebra da independência, possibilitando-se a hipertrofia do Executivo, e permitindo-se a intervenção deste, veladamente ou

não, no Legislativo, embora a norma chocante do art. 54.

Se assim acontece, se hoje, entre nós, diverso é o princípio informativo, não vemos como se possam admitir proibições implícitas. Estas, ou são expressas, ou não existem.

Acresce, de outro lado, que a norma do § 1.º do art. 36, ainda que possibilitasse uma interpretação extensiva se não aplica à hipótese da consulta.

Prescreve o art. 36 que "são Podéres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". Deste modo, esse dispositivo mudou o conceito que, nas Constituições de 1891 (art. 15, e 1934, art. 3.º), foi adotado: órgão da soberania nacional.

Conforme se verifica das discussões parlamentares, nos interessantes estudos de José Duarte (A Constituição Brasileira de 1946, vol. I, págs. 596 e seguintes), a substituição do texto do projeto, que falava em "poder público", foi o resultado de uma emenda do Deputado Gustavo Capanema, que propôs a redação tal como se encontra no texto. E acentuou este parlamentar que sua emenda alterava a tradição constitucional da República, pois, o de que se tratava, era, precisamente, dos podéres da União: "Não são da soberania nacional esses podéres; são da União". E com esta tese concordou a maioria da comissão. Com ela ficou o plenário, não obstante oposições.

Esse histórico mostra que o texto só se refere aos podéres da União é, pois, o parágrafo único, que faz parte do artigo, descobrimento deste, só pode referir-se, também, ao que o mesmo declara. E ainda que se não admita este subsídio falando o texto em "podéres da União", é evidente que se não pode ler aí "podéres do município". Assim, portanto, o que a Constituição estabelece é que uma pessoa, investida em um dos podéres da União, não pode exercer, ao mesmo tempo, os de qualquer dos outros podéres da União. Com isto visou-se a impedir o sacrifício da independência dos podéres, o que, contudo, não foi mantido em várias disposições subsequentes. Logo se não pode, como é óbvio, levar esta proibição ao ponto de se impedir que um senador possa, num município, exercer o cargo de Prefeito, sem perda do mandato.

Não teria sentido, para nós, que o texto tivesse outro conteúdo de modo a compreender, também, os "podéres" dos municípios, os quais atuam em esfera de competência restrita e com atribuições, determinadas, em nada, ofendendo o sistema constitucional do Estado seja o de seu Executivo ocupado por

um deputado, ou um senador, sem que isto provoque a perda do mandato.

Do mesmo modo, seria pueril invocar-se o disposto no art. 185 da Constituição, que veda, com as exceções prescritas na Constituição, a acumulação de cargos públicos. Em primeiro lugar, porque, como está qualificado pela própria Constituição, o art. 185 pertence ao Título VIII, que trata dos funcionários públicos. E, de outro lado, não se podendo considerar o Prefeito Municipal como "funcionário público", a ele se não aplicaria o preceito. E, finalmente, porque também um membro do Senado Federal não é "funcionário público". São os arts. 184 e seguintes a garantia fundamental dos funcionários públicos, não se aplicando seus preceitos aos senadores e Prefeitos Municipais.

7 — Tôdas estas considerações nos levam à convicção de que a consulta só pode ser respondida, afirmativamente. É esta a orientação, que se impõe, pela interpretação harmônica dos textos constitucionais; é a única solução que satisfaz o indispensável respeito devido aos direitos políticos do cidadão; é a consequência lógica e jurídica, que atende o sistema adotado pela atual Magna Carta. O contrário será violá-la, desrespeitando-se supremos direitos do interessado.

Respondemos, assim, que o Senador Lino de Mattos pode exercer, o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, sem perda de seu mandato legislativo federal.

É este o nosso parecer, *sub censura*.

São Paulo, 6 de junho de 1955. — Luis Antônio da Gama e Silva.

PARECER

Desembargador Ivair Nogueira Itagiba

1. O Senador Juvenal Lino de Mattos que no Senado Federal integra a representação de São Paulo, acaba de ser eleito Prefeito da Capital paulista, no comício eleitoral de 22 de maio último. Para que possa empossar-se no novo cargo, sem perda do mandato legislativo, apresentou um requerimento à Casa do Congresso a que pertence, solicitando vinte e dois meses de licença, tempo correspondente à duração da função executiva na Prefeitura bandeirante.

2. Suscitam-se dúvidas acerca da possibilidade do deferimento do pedido. Objeta-se que a investidura no cargo de Prefeito importa automaticamente a perda do mandato senatorial. Aventa-se que o representante do povo numa das Casas do Legislativo Federal não tem jus de exercer outra função que não seja a de Ministro de Estado, interventor federal, secretário de governo de qualquer das

unidades federativas, missão diplomática e participação em congressos e conferências culturais, na conformidade de norma constitucional expressa.

3. Exposto o fato, cabe-me considerar a consulta sujeita ao meu exame. A questão, para sua melhor apreciação, deve ser ampliada nos seus horizontes e olhada sob vários ângulos, para ao cabo de contas, ser fixado e resolvido o caso concreto. Fio em que não haverá excesso nos limites de um simples parecer, em se acentuando certos aspectos constitucionais que merecem ser recordados na consideração do assunto.

4. O Estado é uma unidade de poder, que transforma os conteúdos de natureza jurídica, sociológica, econômica, espiritual numa síntese dialética, numa unidade múltipla. Esta unidade não é unidade estática, porque nas suas constantes há momentos de renovação. A organização do Estado faz-se, todavia, segundo regras e princípios consubstanciados e expressos em preceitos constitucionais. A Constituição vem a ser a sua estrutura jurídico-política. O Estado, como ser dinâmico e evolutivo, vive, conseguintemente, de suas funções. Exercer funções é exercer o Poder. E o exercício do Poder se realiza com obediência às normas e regras constitucionais.

5. A clássica trilogia, apesar de sua artificialidade como diria Laski, atravessa incólume as épocas. A divisão, ou separação da técnica política hodierna, ou distinção de Poderes consoante expressão de CARL SCHMIDT, em Legislativo, Executivo e Judiciário resistiu a qualquer outro acréscimo. Não há separação absoluta das funções estatais. Há inter-relações recíprocas. O que se observa é a distinção dentro do equilíbrio. Os "checks and balances" da expressão americana ou limites constitucionais fixam a congruência, a concordância, a regularidade, a justa relação entre os Poderes. No movimento funcional de uns, penetra, sem exorbitações, mas na esfera das respectivas atribuições, a ação de outros, numa ajuda mútua que busca a unidade de bem servir à comunhão.

6. Os constitucionais indicam as funções específicas dos três Poderes: a *legislativa* fixa normas jurídicas gerais e individuais; a *judicial* aplica o Direito ao caso concreto, mantendo e atualizando as regras jurídicas; e a *executiva*, repartida em *governamental* que tem atribuições de resolver problemas tocantes à unidade política do Estado e relativas aos interesses nacionais, e a *administrativa* à qual compete o encargo de gerir os assuntos públicos ordinários. Não há somente especificidade nas funções dos três Poderes. Tratando-se de categorias artificiais necessárias que visam à distinção e ao equilí-

brio mútuo, a Constituição adota freios e contrapesos, outorgando nas esferas delimitadas, ao Executivo funções legislativas como ocorre na expedição de decretos para execução das leis, e funções judiciais no atinente ao indulto; ao Judiciário funções legislativas, quais as de elaboração de seus regulamentos internos e funções administrativas de provimento de cargos; ao Legislativo funções executivas à maneira do que sucede na autorização de empréstimos externos e funções judiciais nos crimes de responsabilidades do Presidente da República, em que a Câmara é o juiz que processa e o Senado, o juiz que julga. Há, pois, um entrelaçamento de funções, mas perfeitamente definidas.

7. A Constituição, no art. 36, acolheu, à moda dos modernos pactos fundamentais e obediente à nossa tradição republicana, a triplíce divisão apontada em *De l'Esprit de Lois*, de MONTESQUIEU a quem cabe a glória de ter escrito não um tratado de Direito Constitucional propriamente dito, mas a de haver, dentro do caráter polémico de sua exposição, ordenado um sistema, criado esquemas fundamentais e indicado o funcionamento dos Poderes. Reza em verdade, a norma do art. 36: "São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si". Refere-se a Constituição aos três Poderes da União, os quais a Carta Magna de 61, e a de 34 mencionavam como órgãos da soberania nacional. Estabelecendo-lhes a separação ou distinção, a nossa Lei Fundamental desaceitou a unicidade ou teoria do monismo jurídico, que determina o escalonamento dos Poderes, a sua dimensão e a discriminação de funções, para dotar o parcelamento da autoridade, a divisão orgânica, de interdependência e de relações mútuas equilibradas ouro e fio.

8. Firmando a divisão dos Poderes da União e gizando as atribuições de cada um, a Constituição vedou disputas, atritos, embaraços e excessos, exigindo a unidade de ação. Para impedir seja frustrado o princípio dessa divisão ou separação, proibiu a Lei Maior que o cidadão exerça cumulativamente funções de mais de um dos Poderes da União. Assim, prescreveu no § 1.º, do art. 36: "O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição". É bem de ver que a cláusula "salvo as exceções previstas nesta Constituição", é restrita aos Poderes da União, aos quais alude o texto do art. 36. As exceções vêm contempladas e expressas nos arts. 49 e 51 da Constituição. Ali se permite ao deputado federal ou ao senador, com prévia licença de sua câmara, o desempenho de missão diplomática de caráter transitório, ou

a participação, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais; aqui se consente que o deputado federal ou senador se afaste do cargo para se investir na função de Ministro de Estado; interventor federal ou secretário do Estado-membro.

9. No quadro da Federação Brasileira há três órbitas com autonomia política administrativa e financeira: União, Estado-membro e Município. A Constituição demarca os limites de atuação de cada um desses níveis. Dispõe sobre o Município nos arts. 7.º, inciso VII, letra e, 28 e 29. Regula o Estado-membro nos arts. 7.º, incisos I a VII, 18 e 19 a 24. No art. 36 trata dos Poderes da União e nos seguintes define tais poderes, traçando-lhes as características e determinando-lhes as lindes de sua competência. A Constituição, ao que se observa, plantou balizas e fincou marcos entre as três órbitas autonômicas da Federação, distinguindo-lhes as funções jurisdicionais e firmando a distribuição qualitativa e quantitativa das atribuições dos órgãos de jurisdição. A vedação, sempre inampliável, e insere no art. 36 não pode ir além do exercício cumulativo de funções de mais de um dos *Podéres federais*.

10. No art. 48 a Constituição rege as incompatibilidades, explicitando as únicas que se relacionam com o mandato do senador e de deputado. Nascem umas no momento da expedição do diploma; surgem outras no instante da posse do senador ou do deputado. Resulta a incompatibilidade da proibição expressa de se reunir no mesmo indivíduo, simultaneamente, o exercício de duas funções inconciliáveis em face do texto constitucional. Assim, deputado ou senador, a contar da diplomação não poderá, sob penas de perda do mandato, aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado da União, Estado-membro, Distrito Federal e Municípios, bem como de autarquias, sociedades de economia mista ou empresa concessionária de serviços públicos. Se lhes é defeso receber favores ou empregos daquelas pessoas jurídicas de direito público e destas, entidades paraestatais, claro é que não poderão talqualmente celebrar contratos com uma e outras, a menos se obedecerem os contratos a normas uniformes à maneira dos contratos de transporte na Central do Brasil e dos contratos de empréstimos hipotecários na Caixa Econômica. Desde o ato da posse, é vedado ao deputado ou senador ocupar cargo público, de livre demissão; patrocinar causas contra a União, Estado-membro, Distrito Federal ou Município; exercer função remunerada; ser diretor ou proprietário de empresa que goze de favor decorrente de contrato com essas pessoas jurídicas de direito público; faltar às

sessões, sem licença, por mais de seis meses consecutivos. Finalmente, e esta é a última proibição, sem se falar no procedimento reputado incompatível com o decóro parlamentar: é defeso ao deputado ou senador exercer outro *mandato legislativo*; ser deputado federal e senador a um tempo; senador e deputado estadual; deputado federal e deputado à Assembleia Legislativa de Estado-membro; senador e vereador, vereador e deputado federal ou estadual.

11. Insta assinalar, pois, que a proibição se refere ao exercício cumulativo de mandatos legislativos. O legislador federal, sob nenhum pretexto, e perderá o mandato legislativo se o fizer, não poderá exercer qualquer outro, seja municipal, estadual ou federal. Não poderá igualmente, quanto aos Poderes da União, segundo o art. 36 da Constituição, exercer outras funções que não sejam as designadas nos arts. 49 e 51. Vê-se, pois, que o deputado ou senador tem exclusivamente as incompatibilidades contempladas e definidas no texto constitucional. Não há engendrar outras omitidas ou não mencionadas explicitamente na Lei Magna.

12. Não se argumente, em contradição aos princípios anunciados e aos textos invocados, com o art. 52 da Constituição que cogita da convocação de suplente, conforme estabelecer o regimento interno, nos casos de licença, de vaga ou de investidura do representante na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de governo estadual. Não se trata de norma imperativa, compreensiva de todos os casos: é, antes, de cunho regulamentar exemplificativo. De fato, a enumeração é feita para as hipóteses enunciadas anteriormente. Os casos restantes ou as hipóteses que surjam serão reguladas pelo regimento interno, e tanto assim é que a norma a este expressamente faz menção. Os claros que por ventura existam no regimento interno deverão ser cobertos com acréscimos resultantes de deliberação tomada pelo Senado ou Câmara, por ocasião de sua reforma, revisão ou emenda. Se, porém, o regimento é omissivo, a solução, em caso de urgência, será dada pelo plenário.

13. Ao Senado ou à Câmara compete, respectivamente, a declaração da perda do mandato de senador ou deputado. Cada ramo do Poder Legislativo é, assim, o juiz dos representantes do povo que nele têm assento. Mas os casos de perda de mandato são taxativos, e nunca implícitos; não podem ser ampliados, porque não é lícito se criarem outros por analogia. A Constituição é obra de objetividade, é representação jurídico-política da existência estatal. Sobre ela a vida passa permanentemente, deixando-lhe marcas indelé-

véis da realidade político-social. Não deve o intérprete ter apêgo ao formalismo; cumpra-lhe buscar nas evidências sociais e nos imperativos de sã política o sentido mais perfeito da eficiência do regime. Uma das vias de penetração do processo ordinário na estrutura constitucional é a prática política não regulada nos textos, e que não contravenha com outras normas expressas. A incompatibilidade entre o mandato de senador e prefeito não figura no texto. Alargar a incompatibilidade seria criar sanções, adotar critério oposto aos conteúdos constitucionais, vulnerar a própria ordem política criada pela Constituição, instituir providência usurpativa de direitos garantidos pelo nosso Ordenamento jurídico.

14. Fôrça é convir que os poderes municipais não comportem idêntica essência e natureza dos poderes políticos da União, nos quais se pressupõe o exercício da autodeterminação. A municipalidade não é órgão da soberania nacional; é órgão da política e administração interna do Município. Trata-se de organização autônoma em esfera demarcada pela Constituição Federal. Pôsto seja o Município imprescindível ao sistema federativo do Brasil, não importa dizer que o seu Executivo e o seu Legislativo sejam Poderes iguais aos da União; representam eles, sem dúvida, verdadeiras funções que se desdobram em administrativas, exercidas pelo prefeito, e deliberativas, exercidas pelos vereadores. O senador é membro de um dos Poderes da União — O Legislativo; uma vez licenciado pelo Senado, com a convocação de seu suplente, não tem, por fôrça de nenhuma regra de Direito Público Constitucional, impedimento para o exercício de função prefetural. Nesta situação, não exerce ele, à verdade, função proibida de outro Poder da União, mas função de administração local.

15. Em livro de minha autoria, *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira* (tomo 2.º), tive ocasião de expor que as vigas mestras que suportam o nosso edifício constitucional são o regime de Representação Popular e a República Federativa. A Federação, criando unidades administrativas e governativamente autônomas, congregando-as e vinculando-as sob um governo comum, é realidade surgida do espírito nacionalista dentro da imensidade e diversidade de nosso território. A República, caracterizada pela divisão dos Poderes em três, pela temporariedade do Executivo e do Legislativo, pela responsabilidades dos governantes, é forma de proteção das liberdades públicas. A Representação que óbvia a impossibilidade do exercício dos Poderes públicos pela universalidade dos cidadãos é usado de se conferir ao povo a faculdade

de, mediante a vontade de cada eleitor reunida à de outros eleitores, formar o pensamento da maioria, e escolher delegados a quem confia as funções do Estado. O corpo eleitoral de São Paulo, nas eleições de outubro de 1954, escolheu o Senador Juvenal Lino de Mattos para representar essa unidade federativa no Senado. Em 22 de maio último, o povo da Capital paulista o elegeu Prefeito da cidade. As duas escolhas devem ser respeitadas. Não há por que violar o princípio fundamental da Representação. O representante não quer faltar ao seu povo. Dentro da Constituição, com obediência integral de suas normas e de seu espírito, servirá à administração local, mediante licença do Senado. E porque o mandato de senador é mais longo, terminando o tempo de exercício nas funções municipais, retornará à sua Câmara, no cumprimento da delegação popular. Exigir a sua renúncia do Senado, ou lhe declarar a perda do mandato de Senador, porque vai exercer atribuições prefeiturais, mediante o pedido de licença formulado, vale por lhe aplicar e, por via de consequência, ao povo que representa, uma sanção desconhecida na Constituição. Seria, em resumo, abalar no seu alicerce uma das vigas que sustentam o edifício da Democracia brasileira.

16. O Senador ou Deputado licenciado não exerce o mandato. Quem o detém é o suplente que o substitui. O Senado teve oportunidade de decidir, faz dois anos mais ou menos, que não perde a suplência quem haja exercido o cargo de prefeito eleito e de prefeito nomeado. Em razão dessa deliberação, tomada para o caso concreto, convocou o suplente Altivo Linhares para substituir o Senador Pereira Pinto, do Estado do Rio de Janeiro. Depois de eleito suplente, Altivo Linhares exerceu por quatro anos o mandato de Prefeito do Município de Miracema e foi Prefeito nomeado de Niterói. Não perdeu a suplência, porque não estava em exercício do mandato de Senador, quando por longo tempo administrou, como autoridade executiva local, dois municípios fluminenses. Tal e qual há-de entender-se em relação ao Senador Juvenal Lino de Mattos que licenciado, não deterá, nem exercitará o mandato de Senador, o qual passa por inteiro ao seu suplente. No correr da licença que se lhe conceder nada obsta, visto como nenhuma vedação constitucional existe, a que assumam e exerça a função executiva de Prefeito da Capital bandeirante.

17. O Direito Parlamentar, como ramo do Direito Constitucional, é o conjunto de normas relativas ao ordenamento interno e ao funcionamento das câmaras. As regras de regulamento parlamentar, isto é, as re-

gras dos regimentos internos do Senado ou da Câmara têm eficácia jurídica como normas executivas ou integrativas dos princípios constitucionais tocantes ao Legislativo. Elas se situam no plano de subordinação hierárquica aos preceitos da Constituição em matéria que entende com a organização e funcionamento das Casas do Congresso. Devem, pois, adequar-se a esses preceitos. Em virtude da omissão do Regimento Interno, a decisão do Senado não será somente regimental, mas antes e acima de tudo assunto constitucional que envolve o princípio básico da representação. Em não havendo impedimento expresso, nada impede da concessão da licença para o exercício da função de Prefeito.

18. O Senador Juvenal Lino de Mattos, segundo se observa, não pretende cumular funções de mais de um dos Poderes da União. Não quer exercer outro mandato legislativo de qualquer dos três níveis da Federação. Não deseja o exercício de função incompatível, nem procura tentar transpor qualquer das incompatibilidades expressas, depois de sua posse no Senado. Requereu licença para se afastar de sua Câmara. Substituí-lo-á o suplente que deterá o mandato pelo seu exercício, na função do executivo municipal, não será Senador, mas Prefeito, com atribuições em outra órbita, sem qualquer relação ou interferência com os Poderes da União. Nenhuma norma clara e taxativa lhe impõe a proibição de exercer a administração local da Capital paulista. Não se presume vedação, que há-de ser expressa. A perda do mandato senatorial há-de constar de regra escrita, e, seja qual for o processo interpretativo empregado, não pode ser criada. A sua criação, sem base no texto positivo, exprime atentado à representação e menosprezo a direito político. Assim, em não havendo texto constitucional que proíba o Senador, substituído pelo suplente, de se investir na função de Prefeito eleito pelo povo, parece-me que a licença requerida deve ser concedida.

É o meu parecer.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1955. —
Ivaír Nogueira Itagiba.

PARECER

Do Dr. Pedro Calmon — Catedrático da Faculdade de Direito e Rector da Universidade do Brasil

Perderá o mandato Senador ou Deputado federal que, eleito Prefeito municipal, se empossar nestas funções?

Na verdade, o regime vigente é bem mais plástico do que o anterior, de poderes apartados e incomunicáveis. Caracteriza-se por

um critério novo e elástico de colaboração política, que não se contenta com a velha permissão, do sistema parlamentar de outrora, de acumularem os representantes do povo o seu mandato com as pastas ministeriais. Vai ao extremo (art. 51 da Constituição atual) de consentir que — sem perda de mandato — desempenhem nos Estados as funções eventuais de interventor federal (portanto de governo) e Secretário de Estado (ou seja, de administração).

"Art. 51 — O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, interventor federal ou Secretário de Estado não perde o mandato."

Nem precisa perder (explica o art. 52), porque nesse caso, e no de licença ou vaga, o substitui o respectivo suplente. Com a instituição da suplência, quis exatamente o constituinte resguardar a representação nacional dos claros nela abertos pelo comissionamento fortuito de Deputados e Senadores, autorizando-os tacitamente a atenderem a tais chamados. Evitou a vacância intempestiva, com os encargos de eleição extemporânea; e estabeleceu por isto mesmo uma ponte permanente entre o Legislativo e o Executivo — ressalvadas as proibições expressas que estipula.

Quais são estas? Quatro, a saber: servir remuneradamente (ou de qualquer modo transigir ou contratar) a entidade de direito público ou concessionária de serviço público; ocupar emprego de que possa ser demitido *ad nutum*; exercer outro mandato legislativo, federal, estadual ou municipal; e advogar no fóro contra os interesses que lhe cumpre defender (impedição que está de patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público). Fora disto, licença lhe será dada (art. 49) para desempenhar missão diplomática transitória. Conserva o cargo efetivo sem prejuízo da contagem de tempo (art. 50). Pode ser Ministro de Estado, o que aliás é compatível com a doutrina parlamentar; e ainda, no âmbito provincial, agente de Executivo Federal, como Interventor, e auxiliar do governo, como Secretário de Estado. Nem se lhe marca prazo para tais comissões. A de Secretário de Estado entender-se-á prorrogada até o fim, seja do governo a que pertence, seja do mandato de Deputado ou Senador licenciado.

Veda-se-lhe "exercer outro mandato legislativo" na triplice ordem federal, estadual e municipal. Coincide a regra com o direito mais em evidência no mundo: ninguém poderá desobrigar-se simultaneamente de dois mandatos. Era óbvio: e por isto, *verbi gratia*, a Constituição francesa de 1875 nem sequer previu a hipótese (J. BARTHÉLEMY, RAP-

PORT, 1927, JULIEN LAFERRIÈRE, MANUEL DE DR. CONST., pág. 680), repugnante à sistemática dos poderes autônomos. *Legislativo*, diz o texto (art. 48, II, c), excluindo pois a função *executiva* municipal e estadual. Admite a participação do Senador ou Deputado na *administração* federal (Ministro de Estado). Recomenda-o à *administração* estadual como Secretário ou Interventor. Pretendeu (depois de permitir o mais) permitir o menos e obstá-lo a ser membro da *administração* municipal? E por que razão?

Primeiramente, diga-se que a incompatibilidade teórica dos representantes do povo com os cargos públicos provém da necessidade de os manter independentes, isentos de influência oficial, longe de seus favores e alheios à sua ação. Separados constitucionalmente os poderes, lícito não era exercer o membro da assembléa (Juiz do Executivo) função derivada das preferências e graças do governo. Assim ensinavam os autores. Mas desprezamos o tipo rígido das Constituições clássicas e experimentamos o ecletismo original que aí está. Suprimimos as barreiras convencionais. Achando bom o modelo argentino, do comparecimento dos Ministros às Câmaras, porém com a preliminar de não poderem fazer parte delas, adotamo-lo conciliando cargo e mandato. Mais do que isto; não se nos afigura contrária à equidistância dos poderes constituídos a acumulação do mandato legislativo federal com funções executivas de outra órbita — qual é a estadual —; e nos parece conveniente que possa Deputado ou Senador (sem prejuízo dele) engajar-se na administração regional ou, como Interventor, superintendê-la.

O Direito norte-americano, em cujas fontes bebemos a ortodoxia republicana, encanou com análoga tolerância essa entrosagem de tarefas. Lá adverte WESTEL W. WILLOUGHBY: "A State Office not disqualify for membership. Thus, for example, Senator La Follette held the office of governor of Wisconsin until January, 1906..." (PRINCIPLES OF THE CONST. LAW OF THE UNITED STATES, pág. 254, N. Y. 1930).

Não importa, porém, o Direito comparado. O texto constitucional interpreta-se (segundo a boa norma da Introdução ao Código Civil, "estritamente", "Exceptiones sunt strictissimae interpretationis"). As disposições excepcionais (concordam, sem discrepância entre elas, as autoridades na matéria) "não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente" (CARLOS MAXIMILIANO, HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO, pág. 243). Porque o Estatuto básico específica o proibido (contratos com o Poder pú-

blico, exercício de emprego aleatório, justaposição de mandatos *legislativos*, patrocínio forense contra o Estado), autoriza, em consequência, legitimando, as demais formas de compatibilidade que o art. 51 amplia até às funções estaduais referidas. É a novidade da Constituição de 18 de setembro — que nos rege — sugerindo-nos um pensamento calçado em observação de GONZALEZ CALDERON (MANUAL DE LA CONST., Arg., p. 397). Um Senador que fosse membro do governo estadual representaria duas vezes a sua província. Isto parecia-lhe absurdo. E todavia a Constituição brasileira expressamente o admite, habilitando-o (art. 51) a ser, por tempo indeterminado, Interventor ou Secretário de Estado. Porque não poderá ser Prefeito municipal, se a origem do mandato — o sufrágio popular —, se a natureza local, se a incomunicabilidade de suas responsabilidades restritas à área administrativa, em relação aos deveres da representação nacional, nenhum choque, ou atrito de interesses, pressupõe entre elas? *In contrario sensu*, teríamos a anomalia — oposta, esta sim, a toda a doutrina — de convir a Constituição em subordinar os representantes do povo que formam o Congresso Nacional ao Executivo dos Estados (secretários, que são auxiliares dos governadores), negando, entretanto, licença para que exerçam, livres de qualquer hierarquia, dependência ou vínculo arbitrário, mandato administrativo igualmente regional. Em que artigo ou parágrafo se acha a proibição? Vimos que em nenhum. E que disposição, por analogia, o consente? A mesma que — inovando largamente na espécie, o art. 51 — manda que conserve o mandato Deputado ou Senador "investido" nas funções de Ministro, Interventor ou Secretário de Estado.

Não podendo entender-se a letra constitucional, senão estritamente, e estando nela enumerados os casos de incompatibilidade, que levam à perda do mandato ("inclusio unius exclusio alterius"), é fora de dúvida que o intérprete criaria hipótese de destituição, que a Suprema Lei não previu, se julgasse que o congressista não pode ser Prefeito municipal — com a licença da respectiva Câmara. Logicamente, pois, a Constituição silencia a respeito desta última eventualidade e não nos é dado aplicá-la senão *estritamente* — temos de reconhecer que — se não veda — permite essa acumulação enquadrada na sistemática do regime vigente.

É o meu modesto parecer. Rio de Janeiro, 6 de junho de 1955. — Pedro Calmon.

PARECER

Do Professor João de Oliveira Filho, Jurisconsulto, Constitucionalista, Diretor do Instituto dos Advogados do Brasil e membro do Tribunal Regional Eleitoral

As incompatibilidades de cargos são declaradas por disposições expressas, não por interferências implícitas...

Em parecer que emiti sobre a compatibilidade do exercício do cargo de Senador Federal com o cargo de Prefeito de São Paulo, tive oportunidade de evidenciar que a Constituição era omissa sobre o assunto e que, por inferência, não se poderia criar incompatibilidade de qualquer natureza.

Objeções foram feitas, provindas de fontes propectas, de que existiria em nossa Constituição essa incompatibilidade implícita, dada a separação dos Poderes, dada a inacumulação de cargos, dada a implícita proibição do exercício de dois cargos eletivos.

Vamos ver, rapidamente, que em nenhum desses aspectos procede a objeção e nada melhor que trazer exemplos da grande democracia americana.

Pela Constituição dos Estados Unidos da América, art. I, Seção VI, os deputados e os senadores não podem ser nomeados para cargo federal.

O mesmo que ocorre em nossa Constituição.

Pois lá, não inferiram que o Deputado ou o Senador não possa exercer cargo ou mandato executivo, inclusive o de Governador.

Como nos informa MATTHEWS, *Amer. Const. System*, p. 90, em 1787, na Convenção desse ano, pretendeu-se estabelecer essa restrição, tendo sido rejeitada. Raramente tem ocorrido que Deputado ou Senador exerçam cargo estadual. Não há proibição.

"There is no constitutional limitation which debar a member of Congress from holding a state office. A proposal to include such limitation in the Constitution was rejected by the Convention of 1787. In practice, however, it rarely occurs that any member of Congress holds state office".

Ocorreu, porém, e um deles se deu com o Senador La Follette, que ficou como Governador do Estado de Wisconsin, sem perder o cargo de Senador, para o qual fôra eleito. O fundamento, como diz WILLOUGHBY,

"On the Const. of the United States", vol. I, estadual, p. 606, fôra que o exercício do cargo estadual não incompatibiliza a pes-

soa para o exercício do cargo de deputado ou senador federal. — "A State office does not disqualify for membership. Thus, for example, Senator La Follette held the office of Governador of Wisconsin until January, 1906, although the Senate, after his election to that body, met in extra session the preceding March. Senator La Follette did not, however, appear in the Senate or take the "tilath unto January 4.1906".

O mesmo tem ocorrido com membros da Côrte Suprema.

Com efeito, na América do Norte, se pela aludida disposição da Seção VI do art. I da Constituição, membro da Côrte Suprema não pode ser Senador ou Deputado, — "no person holding any office under the United States shall be a member of either during his continuance in office", entretanto, esse mesmo juiz, por não haver disposição expressa em contrário, pode ser Presidente, Vice-Presidente da República, ministro do gabinete, embaixador, ou outro qualquer cargo pode ter.

E, como diz TURNER, *Const. of the United States*, vol. I, pág. 391, *in fine*, e 392: — "The Union of the judicial with the executive functions was *casus omissus* in the deliberations upon the Constitution and is a clear from departure, and in an important respect, from Montesquieu's maxim".

Assim aconteceu que Jay, enquanto era "Chief Justice", era Secretário de Estado, e foi nomeado Ministro na Inglaterra para negociar certo tratado. O "Chief Justice" Ellsworth era Ministro na França e manteve seu cargo de presidente da Côrte Suprema. Marshall, que era "Chief Justice", não somente manteve seu cargo durante o tempo em que exerceu o cargo de Secretário de Estado, senão que também acumulou o exercício desses dois cargos importantíssimos da República Americana, — "discharging the duties of both offices at the same time", como diz TURNER.

Nenhuma incompatibilidade aí foi criada por inferência, implicância, ou implicitamente.

Nem se poderá dizer que haja imoralidade nessa acumulação, pois seria uma irrogação muito grave feita a grandes vultos da democracia americana. Ainda recentemente o "Chief Justice" Vinson, que atualmente preside a Côrte Suprema, fôra convidado para ir, como embaixador na Europa, tratar de graves questões internacionais, tendo declinado, declarando que pretendia se dedicar às suas funções de magistrado.

Nossa Constituição não criou incompatibilidade para o Deputado ou Senador exercer, mesmo cumulativamente, o cargo de Prefeito ou de Governador. Segue-se, que pode exercê-los cumulativamente ou não. Não os exercerá cumulativamente se pedir licença à Câmara, licença que sua Câmara pode lhe dar.

Não tem, pois, o menor fundamento a objeção de que implicitamente se encontraria, em nossa Constituição proibição para o Deputado ou o Senador exercer o cargo de Prefeito.

Eis o que me ocorre dizer em complemento ao meu anterior parecer.

Rio de Janeiro, 13 de junho de 1955. —
João de Oliveira Filho.

PARECER

Do Dr. Miguel Reale, Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

1 — Consultam-me sobre a possibilidade do senhor Lino de Mattos, obtida a licença do Senado, exercer o cargo de prefeito do Município de São Paulo, sem perda do mandato no Congresso Nacional. Parece-me que se impõe a resposta afirmativa, por não encontrar na Constituição de 1946 preceito que, expressa ou implicitamente, configure incompatibilidade entre a qualidade de senador, em licença, e as funções de Chefe de Executivo municipal.

Os argumentos de maior alcance, aduzidos contra a pretensão do parlamentar paulista, são os quatro seguintes:

- 1.º) Veda o artigo 36, § 1.º, da Carta Maior que um cidadão, investido na função de um dos Poderes da União, possa exercer a de outro;
- 2.º) Se o art. 51 da Constituição só permite que o deputado ou o senador seja ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado, é de concluir-se a *contrario sensu* que para os demais cargos haja impedimento de ordem absoluta;
- 3.º) Proíbe o art. 48, n.º II, letra c da Constituição, que o Deputado ou Senador, desde a posse, "exerça outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal", devendo-se interpretar a expressão "legislativo" no seu sentido lato;
- 4.º) Além disso, se a Constituição proíbe o exercício de outro cargo legislativo, com mais razão *a fortiori*, exclui a acumulação de cargo executivo.

2 — Quanto à primeira alegação, não é mister aduzir os ensinamentos dos mestres para se positivar que o art. 36, § 1º repudia apenas a acumulação no âmbito dos Poderes da União, cujo ordenamento jurídico se desenvolve sem ofensa da autonomia dos outros dois, o "estadual" e o "municipal", cada qual dotado de esferas peculiares de competências, embora haja entre eles um campo de "atribuições concorrentes".

É SANTI ROMANO quem, a meu ver, melhor situa o valor autônomo, embora complementar, de cada um dos ordenamentos jurídicos que compõem uma Federação, dotados de uma validade originária e própria ("Corso di diritto costituzionale", pág. 87; "L'Ordinamento giuridico", pág. 124 e seguintes), razão pela qual não se pode falar em "acumulação de poderes" senão nas órbitas respectivas.

Não é só um pluralista como o preclaro SANTI ROMANO que sustenta essa opinião, mas também um adepto do monismo jurídico como HANS KELSEN.

O ilustre chefe da "Escola de Viena", após examinar a relação dos diversos domínios normativos nas Confederações e nos Estados Federais, observa incisivamente quanto a estes, a exigência dos diversos círculos normativos.

"...uno con validez especial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama "Unión" o "Estado superior", y a los últimos "Estados miembros", es indudable que de hecho, son acordinados y que entre ellos no están pues, subordinados al "Estado superior", y éste lleva indebidamente ese nombre". HANS KELSEN — *Teoria General del Estado* — pág. 262).

3 — Quanto ao impedimento que se quer encontrar no art. 51 da Constituição, é necessário se tenham presentes as regras de ordem lógica e, particularmente, de lógica jurídica, a serem seguidas nos raciocínios "a *contrario sensu*".

Alega-se que, se o referido artigo permitiu o exercício de três cargos apenas, é que excluiu o desempenho dos demais, consoante o artigo adágio: "*Inclusion unius fit exclusio alterius*". Mas, no caso em apreço, verifica-se emprêgo indevido do argumento a *contrario sensu*, que é aquele no qual, em lugar de se concluir por analogia *simples (a pari)*, conclui-se de contrário a contrário (RANZOLI — *Dizionario di scienze filosofiche*, "a contrario") ou, por outras palavras, é aquele que conclui de uma oposição entre as hipóteses a uma oposição nas consequências (LALANDE —

Vocabulaire technique et critique de la Philosophie, "a contrário").

Como têm observado os mestres, o argumento a contrário *sensu* oferece graves perigos quando não se observa a correlação de natureza entre os casos que a norma especial excepciona e aqueles que o intérprete pretende considerar rígidos de maneira contrária, em virtude de "exclusão negativa". Quando uma regra jurídica abre uma exceção para certos casos que enumera, excluem-se os demais casos, desde que sejam da mesma natureza. Daí o cuidado com que se deve lançar mão do argumento "a contrário", como assinalam os mestres. (Cfr. AUBRY ET RAU — *Cours de droit civil français*, vol. I, § 41; FRANÇOIS GÉNY — *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, vol. I, pág. 34; NICOLA COVONELLO — *Manuale di diritto italiano*, pág. 81).

Ora, se observarmos que o art. 51 abre exceção para os cargos de Ministro, Interventor federal e Secretário de Estado (todos cargos demissíveis *ad nutum*), impõe-se reconhecer que a exceção se relaciona com a regra geral do art. 48, II, letra b, que impede ao Deputado ou Senador "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*". Isto quer dizer que do art. 51 não só se pode concluir a contrário *sensu*, pela impossibilidade de exercer-se um cargo não demissível *ad nutum*, como é o de Prefeito. Na argumentação a contrário, valem as mesmas normas recordadas para a analogia, quanto à necessidade de uma correspondência real entre os casos examinados (c. CARLOS MAXIMILIANO — "HERMENÊUTICA E APLICAÇÃO DO DIREITO", n.º 243). É a mesma razão pela qual não é lícito concluir a contrário *sensu*, dando-se extensão diversa aos termos da norma jurídica interpretada. Em suma, a permissão especial contida no art. 51 não pode ser compreendida senão em correlação com a proibição geral do artigo 48, II, b.

4 — Quanto à afirmação de que o termo "mandato legislativo", empregado no art. 48, II, letra c, não deva ser interpretado restritivamente, mas, sim, em sentido lato, abrangendo "qualquer mandato eletivo", tal argumento só seria plausível se admitíssemos:

- 1º) Que o legislador constituinte tenha empregado, ao elaborar uma Carta fundamental, uma expressão inexacta ou imprópria, escrevendo "mandato legislativo" quando devera ter escrito "mandato eletivo", tal como o preferiu declarar prudentemente o constituinte paulista (Const. do Estado de São Paulo, art. 13, letra f).

- 2º) Que as expressões usadas em matéria constitucional, máxime quando envolvem restrições de direitos políticos, possam ser interpretadas à revelia de seu sentido próprio e técnico, para preferir-se uma aceção lata, imprecisa.

"Mandato legislativo" é expressão dotada, inegavelmente, de sentido bem definido, insuscetível de abranger o "mandato executivo, máxime em uma ordem jurídica que consagra, embora com reconhecidos abrandamentos e ecletismos, o princípio da independência dos Poderes. Aliás, o egrégio Tribunal Eleitoral já teve oportunidade de interpretar a expressão "mandato legislativo" inserta no art. 48, II, c, seguindo a sua aceção restrita e própria, ao reconhecer o direito que tem um Prefeito de continuar no exercício do cargo, mesmo depois de diplomado Deputado, desde e até que não tome posse na forma do Regimento Interno da Câmara. (Cf. Acórdão, em Consulta, formulada pela UDN, em sessão ordinária de 1º de março último).

5 — Finalmente, não vejo por que a *fortiori*, deva ser recusado o exercício de mandato executivo pelo fato de não ser lícito ao Senador a acumulação de outro *mandato legislativo*. O argumento a *fortiori* constitui, como se sabe, uma das espécies de interpretação extensiva, abrangendo aquelas hipóteses lógicas em que se estende uma norma legal a casos não expressos, por se encontrar nestes a mesma razão fundamental, em um grau de maior eficácia. É o que ocorre quando, para se obterem resultados, exige-se competência para fazer menos a quem o seja para fazer mais (argumentação a *maiori ad minus*) ou, então, quando, para se obterem resultados maiores, se exigem requisitos iguais aos legalmente exigidos para o alcance de efeitos menores (argumentação a *minori ad maius*).

Não me parece que haja equivalência de motivos, ou mais força de razão para proibir-se a acumulação de um mandato legislativo com outro executivo, por estar vedada a de dois *legislativos*. Pelo menos não é uma conclusão a que se possa chegar por simples interpretação extensiva, dada não só a diversidade de natureza e de finalidades dos dois mandatos, como também pelo abandono declarado dos princípios que informavam a Constituição de 1891, e mesmo a de 1934, quer quanto à independência dos Poderes, quer quanto à expressa e formal proibição de acumulação do mandato legislativo com qualquer cargo público eletivo ou não.

Embora discorde dos que continuam afirmando que as disposições excepcionais são

insuscetíveis de interpretação extensiva, não me parece que, no caso em apêço, seja ela logicamente possível à luz dos textos constitucionais invocados, para concluir-se que, não obstante a falta de preceito expresso, esteja *implícita* a proibição de um Senador licenciar-se para exercer o cargo de Prefeito.

É o meu parecer, s.m.j.

São Paulo, junho de 1955. — Miguel Reale.

PARECER

Do Professor Aguiinaldo Costa (da Faculdade Nacional de Direito e Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal)

Honrado com a lembrança de meu nome, respondo à seguinte consulta apresentada pelo eminente colega e prezado amigo:

"Perderá o Senador federal o seu mandato legislativo se tomar posse do cargo de Prefeito do Município de São Paulo, para o qual foi eleito?"

A elegibilidade e o direito ao exercício do mandato

A elegibilidade para as funções ou cargos públicos é um direito político do cidadão, uma vez que ele preencha as condições legais.

Eleito, adquire o cidadão o direito de empregar-se, entrar em exercício e nele permanecer enquanto durar o seu mandato. A perda do mandato somente se poderá verificar nos casos expressamente definidos em lei: tratando-se de matéria de direito estrito, não poderá o intérprete ampliar o quadro legal, para admitir novas modalidades de perda do mandato.

Essa doutrina é pacífica.

Na espécie, o texto legal a invocar-se é a Constituição da República. Interessam à solução da consulta o art. 48, o § 1º do art. 36 e o art. 51.

As incompatibilidades do art. 48

Uma simples leitura desse dispositivo, nos vários itens e parágrafos em que se desdobra, não nos deixará dúvida sobre a sua inaplicabilidade à espécie objeto da consulta.

Tratam o artigo e seus parágrafos das várias hipóteses em que os Senadores e Deputados federais perderão os seus mandatos.

Tal é a dissemelhança entre os casos de perda de mandato ali definidos e a situação concreta constante da questão formulada, que se dispensariam quaisquer argumentos para se excluir, desse quadro de incompatibilidades, o cargo de Prefeito de um município autônomo, obtido por eleição popular.

Declara o art. 48 que os Deputados e Senadores não poderão, desde a expedição do diploma:

- a) "celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes";
- b) "aceitar, nem exercer, comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou empresa concessionária de serviço público".

Ora, o município é uma pessoa jurídica de direito público. Com ele não pode o Senador ou Deputado celebrar contrato, nem dele aceitar ou exercer comissão ou emprego remunerado. A investidura no cargo de Prefeito, por eleição popular, não importa em "celebração de contrato"; o cargo de Prefeito não é "comissão" ou "emprego", logo, não atingem essas vedações ao Senador ou Deputado.

Veda o mesmo artigo, ao Deputado ou Senador, desde a posse:

- a) *omissis*;
- b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*;
- c) ocupar mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal;
- d) *omissis*."

Deixamos de transcrever o texto das letras a e d, por versarem matéria intelramente alheia à questão em análise.

Quanto à letra b: dispensa comentário.

Em referência à letra c: Se ao intérprete fôsse concedida a faculdade de recorrer à analogia ou à paridade, com o propósito de ampliar o quadro legal das incompatibilidades, seria possível estender ao caso da Prefeitura de São Paulo a vedação constante desse dispositivo.

Mas esse recurso de hermenêutica, permitido em alguns institutos jurídicos, é inaplicável à restrição de qualquer direito individual, como o do exercício do mandato pelo cidadão eleito, direito individual político por excelência. Ora, o texto legal se limita ao mandato *legislativo*, excluindo-se, portanto, de sua órbita, o mandato *executivo*.

Isento o Senador ou Deputado de qualquer das restrições do art. 48, passemos a considerar.

A regra geral do art. 36, § 1º e as exceções do art. 51

Dispõe o art. 36 e seu § 1º:

"Art. 36 — São Podéres da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções estabelecidas nesta Constituição."

O citado dispositivo estabelece a regra geral: ao cidadão, investido nas funções de um Poder, não é permitido o exercício de outro Poder.

Assim, exemplificando: o Deputado ou Senador federal, eleito Presidente da República, ao tomar posse deste mandato, perderia aquele; nomeado membro do Poder Judiciário e empossado, perderia o mandato perante o Legislativo federal.

O preceito em análise, além de vedar o exercício simultâneo das duas funções, determina a perda automática de uma delas, que será a primeira, pois a aceitação da última importará em opção pelo mandatário.

O art. 51 discrimina as exceções ao princípio:

"Art. 51 — O Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Agora estas exceções, aplicar-se-á o princípio geral aos demais casos.

A regra contida no preceito geral, é uma consequência do princípio da independência dos Podéres, como lembra THEMISTOCLES CAVALCANTI (*A Constituição Federal Comentada*, I, 449).

Poder-se-ia sustentar, com sólidos argumentos, a restrição das vedações do art. 36, § 1º, aos Podéres federais, excluindo-se dessa proibição os Podéres estaduais. A interpretação literal do texto conduz a essa conclusão, que também se assenta em elementos lógicos de valor irrecusável. Como, entretanto, a consulta se refere ao cargo de Prefeito de um município, cingir-nos-emos ao caso concreto.

O caso específico da Prefeitura de São Paulo

Mesmo que admitíssemos, para argumentar, que a vedação do art. 36, § 1º, se estendesse aos Podéres dos Estados, não seria possível, em boa técnica jurídica, ampliá-la às funções executiva e legislativa dos órgãos diretivos dos Municípios.

O texto em análise proíbe ao cidadão, que esteja investido nas funções de um Poder, o exercício de outro Poder: éle se aplica, sem dúvida, na órbita federal, onde a soberania da União se exerce por meio dos três Podéres; admitamos, para argumentar, que possa vigorar em relação aos Estados, cuja autonomia política também se manifeste por intermédio dos três clássicos Podéres.

Mas ao Município não atinge o preceito, pois a autonomia municipal, de caráter meramente administrativo, não se exerce por meio de Podéres. Não existe, nos Municípios, um Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário.

É claro que o nosso argumento se baseia na significação técnica da expressão Poder. E não seria lógico conferir a essa expressão significado mais amplo, pois as leis devem interpretar atribuindo-se às suas palavras um valor preciso, aquele que lhe conferem a doutrina, a jurisprudência ou a própria lei.

O Poder, no dicionário jurídico-constitucional, é atributo originário de uma organização politicamente soberana ou autônoma: no Estado federal, pertencerá à União ou aos Estados-Membros.

O Município, porém, em sua conceituação moderna, na qual se inspirou o nosso sistema constitucional, não tem autonomia política, mas simplesmente autonomia administrativa.

O egrégio Supremo Tribunal Federal caracterizou com exatidão esse aspecto restrito da autonomia municipal, em Acórdão de 10-5-1919, ao julgar o processo de Habeas Corpus nº 4.876, sintetizando-o num de seus consideranda nestes termos:

"Considerando que a municipalidade não é um poder político, mas uma corporação com encargo ou *munus* administrativo, isto é, não é um órgão da soberania nacional, mas um órgão de simples ministério da administração interna do município (Dig., Livro 50, título 16, de verb. signif. frag. 18, verb. *munus*)". (*In Rev. For.*, XXXII, 461.)

Os órgãos da administração municipal não se caracterizam como Podéres, expressão na qual se integra a noção de competência própria, de faculdade originária de agir e de se organizar politicamente.

O insigne jurista CASTRO NUNES, em seu livro *Do Estado Federado e sua Organização Municipal*, obra clássica, estudando magistralmente a evolução de nossas instituições municipais, em confronto com a de outros povos, oferece base segura para os conceitos que acabamos de expender.

Nos trechos a seguir transcritos ter-se-á um resumo do seu pensamento:

"Do apanhado histórico que acima ficou, vê-se que no Brasil nunca chegamos a ter o *self-government* municipal. Toda a nossa evolução política se fez em torno das províncias". (pág. 49).

"Não há lugar, pois, para a aplicação do princípio da separação dos poderes na organização municipal, não obstante estarem os Estados, no Brasil, mais adstritos, por força do art. 63 da Constituição Federal, do que os da União americana, à observância desse princípio.

É frequente, aliás (e tal é o sistema inglês), justapor no mesmo corpo eletivo as funções executiva e deliberante; porque no fundo, não existem no município poderes constitucionais outros que não sejam os do Estado, dos quais é criatura o município, com poderes e funções derivadas." (pág. 151) (o grifo é nosso; o art. 63 citado, é da Constituição de 1891).

Admite-se, e é corrente, a referência aos "poderes do município" ou aos "poderes locais", expressões encontradas na obra acima citada, como em escritos de outros autores denotam.

Mas a expressão, assim usada, tem um sentido amplo, diferente da noção estrita de Poder político originário. O termo comporta diversas acepções, das quais o dicionário de Laudelino Freire e J. L. de Campos registra quatorze, além de outras, constantes de locuções formadas com essas palavras.

Usual em um sem número de modalidades diversas — *podêres conferidos em um mandato, pátrio poder, marital, podêres dos órgãos diretivos de uma sociedade*, v. g. —, a expressão assume significado peculiar e preciso quando se refere aos Poderes do Estado.

Essa técnica tem sido rigorosamente observada em nossas Constituições, federais ou estaduais, com raras exceções.

Todas as Constituições federais do Brasil distribuem os poderes da soberania, investida na União, de acordo com o esquema clássico de Montesquieu: Legislativo, Executivo e Judiciário. Faz exceção a Carta de 37 que, embora conservando a tripartição clássica, coloca em lugar do Poder Executivo o Presidente da República, como "autoridade suprema do Estado".

Todas as Constituições estaduais vigentes atribuem aos três Poderes históricos o exercício da autonomia pelos Estados-Membros. Rigorosamente certa a técnica adotada, pois, às entidades soberanas ou autônomas,

pertence o poder político, com a sua faculdade de autodeterminação, limitada (na União) ou baseada pela Constituição federal (quanto aos Estados).

Seria, entretanto, fugir à realidade constitucional brasileira, pretender que a limitada autonomia dos Municípios, de feição simplesmente administrativa, se investisse em Poderes de natureza política.

Aliás, as Constituições dos Estados seguiram neste passo a melhor técnica, pois das Constituições estaduais vigentes, apenas a do Estado do Pará, em seu artigo 66, insere na organização municipal dois dos Poderes tradicionais nestes termos: "O Poder Executivo municipal é exercido pelo Prefeito e o Legislativo, pela Câmara Municipal, constituída de vereadores".

A Carta básica do Estado do Rio de Janeiro, no art. 88, dispõe:

"São órgãos dos poderes públicos dos Municípios:

I — A Câmara Municipal, com funções legislativas.

II — O Prefeito, com funções executivas".

Das demais Constituições, nenhuma se refere, no capítulo relativo à organização municipal, a qualquer das três modalidades — Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.

A Constituição do Estado de São Paulo, que mais diretamente nos interessa, assim dispõe:

"Art. 75 — O órgão legislativo do Município é a Câmara Municipal, composta de Vereadores, eleitos por quatro anos".

"Art. 76 — O órgão executivo do Município é o Prefeito, eleito por quatro anos, salvo as exceções previstas no parágrafo único do art. 71".

"Órgão executivo" ou "órgão legislativo", são expressões legítimas.

As demais Constituições estaduais adotam terminologia que afasta a idéia de Poder político. A redação mais generalizada com pequenas variantes, se pode reduzir a esses termos:

"São órgãos da administração dos municípios:

I — a Câmara Municipal composta de vereadores, com função legislativa:

II — o Prefeito Municipal, com funções executivas".

A admitir-se a função administrativa dos órgãos dirigentes dos municípios com o Ca-

ráter de Podêres ter-se-ia quebrado a harmonia do sistema adotado na Federação, pois faltaria à organização municipal o Poder Judiciário. A Justiça de paz, cujos representantes são escolhidos por eleição popular, pertence ao Estado como observa CASTRO NUNES (op. cit., pág. 154, nota 2):

"A justiça de paz constitui uma modalidade da administração local, mas nada tem que ver, entre nós, com o governo municipal. Os juizes de paz são serventuários, eletivos e gratuitos, com funções de caráter judiciário, tendo o seu cargo a celebração de casamentos, o registro civil e outras atribuições definidas nas leis de organização judiciária dos Estados".

Esta observação, não a apresentamos como argumento, mas em simples caráter informativo.

Ainda mesmo que se pudesse admitir, em nosso sistema legal, a manifestação da autonomia dos municípios por meio de Podêres, segundo a sua conceituação jurídico-constitucional, não se efetivaria a tese, para aplicação ao caso concreto, pois a verdade é que a Constituição do Estado de São Paulo, como a quase totalidade das cartas básicas das unidades federadas, não instituiu Podêres nos municípios, mas apenas órgãos diretivos, com funções legislativas ou executivas. Para a procura da solução justa, no caso presente, não nos encontramos no terreno por vezes vário e moveidico da doutrina, porém ancorados seguramente na estrutura do direito positivo: *legem habemus*.

Em conclusão. O § 1.º do art. 36 da Constituição da República proíbe ao Senador federal exercer as funções de outro Poder. A função de Prefeito do Município de São Paulo não se caracteriza como um Poder, de acordo com a Constituição do mesmo Estado. Logo, o Senador federal, eleito para o cargo de Prefeito daquele Município, não perde o seu mandato como representante do Estado na Câmara Alta do Congresso Nacional.

É o nosso parecer *sub censura*.

Rio de Janeiro, 9 de junho de 1955. — *Aguinaldo Costa*.

Carta do Prof. Dr. FRANCISCO CAMPOS, lente catedrático da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, juriconsulto emérito e ex-Ministro da Justiça.

"Rio de Janeiro, 14 de junho de 1955. Ilustre colega e prezado amigo Professor Oscar Stevenson

Não me foi possível, no breve prazo que me foi concedido, opinar fundamentalmente sobre a questão que me propõe.

Por este motivo, limito-me a comunicá-lhe a conclusão a que cheguei: não se encontra na Constituição qualquer dispositivo que, expressamente ou de modo implícito, determine a perda do mandato de um Senador que é investido por eleição popular, no cargo de Prefeito Municipal.

Com muito apreço, seu colega e admirador — *Francisco Campos*.

Em 14 de junho de 1955, foi submetido ao Plenário o requerimento, sendo aprovado.

DEBATES NO SENADO FEDERAL

"*Votação em discussão única, do Requerimento n.º 232, de 1955, do Sr. Senador Lino de Mattos, solicitando licença de 22 meses das funções de Senador Federal pelo Estado de São Paulo (incluído em Ordem do Dia em virtude de dispensa de interstício, concedida na sessão de 13-6-55 a requerimento do Sr. Senador Kerginaldo Cavalcanti); tendo parecer favorável, sob o n.º 646, de 1955, da Comissão de Constituição e Justiça.*"

Em questão de ordem, o Senador Daniel Krieger entende que o Requerimento n.º 232 deve voltar à Comissão de Constituição e Justiça para que ela diga se o Requerimento é ou não regimental. Afirma o orador que no Parecer a Comissão tinha opinado estritamente sobre a Constitucionalidade do Requerimento. O Senador Kerginaldo Cavalcanti, contradita a questão de ordem acima, esclarecendo que a Comissão de Constituição e Justiça "não poderia reconhecer como constitucional um projeto de resolução que fosse antiregimental." O Sr. Presidente decide pela não procedência da questão de ordem do Senador Daniel Krieger e dá a palavra ao Senador Argemiro de Figueirêdo para encaminhar a votação.

O Senador Argemiro de Figueirêdo mantém seu ponto de vista contrário à licença solicitada. Afirma S. Ex.ª:

"Sr. Presidente, dentro do tempo que me assegura o Regimento, começo afirmando a V. Ex.ª e ao Senado, com a mais pura convicção de homem estudioso do nosso Direito Público, que, enquanto vigorar a Constituição de 1946, nenhum constitucionalista, nenhum homem culto do Brasil, poderá demonstrar com base no seu texto e no espírito do regime, a possibilidade de acumulação de

mandatos eletivos. Não há uma só exceção dentro da Constituição da República que admita essa hipótese. A acumulação de mandatos é, ao contrário, impedida pelo texto da Carta Magna e pelos princípios constitucionais que estruturaram o nosso regime democrático. Vamos examiná-los.

O art. 36 da Constituição vigente estabelece o princípio da divisão dos poderes nos seguintes termos:

"São Podêres da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

Em seu § 1.º está assim redigido:

"O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

O princípio da divisão dos poderes é basililar em nossa Carta Magna. No regime democrático federativo é impossível estabelecer-se, quer na esfera municipal, quer na estadual, quer na federal, a promiscuidade, de confusão de poderes. Admiti-lo é violar aquêlê postulado sábio, hoje incorporado à Constituição de todos os povos democráticos, como garantia, como segurança dos direitos e das liberdades individuais.

Argüiu-se, de comêço, que a disposição se referia, apenas, aos poderes da União. Nessa parte, o argumento oferece certa ingenuidade.

No ponto em que a Constituição Federal define os poderes da União e impõe obediência ao princípio da divisão, não o faz somente para os poderes federais. Vai além. Ela estabelece o modelo e é a lei paradigma, impondo-se à obediência da organização política dos Estados e dos Municípios.

Logo, à primeira vista, atentarão os Srs. Senadores para uma circunstância: no § 1.º do art. 36, a que me referi há pouco e que encerra a regra proibitiva da acumulação de poderes, ficaram de logo prevista e expressas as exceções que estão exaradas no art. 51, assim redigido:

"O deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado não perde o mandato."

São as únicas exceções abertas, alterando, aparentemente, o princípio da divisão dos Poderes.

Sallento, entretanto aos Srs. Senadores que o princípio da divisão dos Poderes é tão medular, tão importante e tão cardial na organização do nosso regime que nem nas exceções previstas há propriamente uma res-

trição ao mesmo. Basta ver que o art. 51, refere-se a Ministro de Estado, Secretário de Estado, Interventor Federal, cargos ou funções que não dizem respeito aos Poderes da União a que me referi. Realmente, um senador que passa, licenciado, a exercer a função de Secretário de Estado não se investe em função federal nem é o representante constitucional de qualquer dos três Poderes em discussão. A verdade, porém, é que são essas as únicas exceções que autorizam o Senador a deixar o cargo, licenciado, sem perder o mandato.

Sr. Presidente, se essas são as únicas exceções abertas, pergunto eu: como alterarmos o princípio da divisão dos Poderes, adicionando afrontosamente outra exceção, e essa mais grave e incompatível com o espírito do regime?

A exceção aberta a um postulado básico da Constituição tem que ser examinada, em boa hermenêutica, estritamente em todos os povos cultos.

Não há possibilidade de interpretação extensiva. E nessas exceções, Senhor Presidente, não se enquadra, de nenhuma forma, a pretensão ou o direito de um Senador da República ocupar sem perda do mandato o cargo de Prefeito Municipal. Há um princípio, uma máxima de Lord Bacon que bem esclarece o assunto; diz que as exceções reforçam a regra, nos casos não excetuados. Se esse é o princípio, se essa é a máxima, adotada por todos os homens cultos, pergunto: como sobrepor à regra casos não excetuados? Como se conceder a licença em discussão para o exercício de funções não contidas nas exceções previstas no texto Constitucional?

Mais ainda, Sr. Presidente. Pelo art. 48, da Constituição Federal, desde a posse, o Senador não pode exercer outro mandato legislativo, seja federal, seja estadual, seja municipal.

Realmente a expressão mandato legislativo, como o têm, não corresponde bem ao pensamento dos constituintes de 1946. Em vez de mandato legislativo, deverá ser, mandato eletivo (15). Esse o espírito da Constituição; essa a interpretação a que somos forçados. Não há interpretação gramatical dos textos que se possa sobrepor ao espírito da Constituição, à índole do regime e aos princípios democráticos que nos regem. Desde a posse, diz o art. 48, letra c, "não poderá o Senador exercer outro mandato legislativo, seja estadual, seja federal, seja municipal".

(15) Vide nota 14. A tese defendida pelo Senador Argemiro de Figueiredo é consagrada na Constituição de 1967, reproduzida na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

Perguntar-se-á: por que não estão incluídos os mandatos de Podêres diferentes? — Por que nessa norma só e só a referência exclusiva a mandato legislativo?

Sr. Presidente, a resposta é fácil. Uma Constituição não pode ser interpretada no sentido puramente gramatical; é a pior das interpretações. A boa regra de hermenêutica é buscar na interpretação de um texto constitucional o espírito que o animou, os princípios fundamentais da Lei Maior e a índole do regime; sem subordinação do sentido gramatical aos princípios e à índole do regime, não há interpretação razoável e segura de qualquer dispositivo constitucional; não há interpretação que possa merecer apoio; não há interpretação que tenha seriedade no exame de tese dessa natureza.

Por que a Constituição estabelece a proibição — dizia eu há pouco — da acumulação de mandatos do mesmo ramo e não se refere expressamente, a mandatos de ramos diferentes? Por que há, só e só, referência a mandatos legislativos da União, dos Estados e dos Municípios?

Sr. Presidente, a Constituição não pode ser casuística. Regulou ela, declarei eu no meu voto vencido, a menos grave das acumulações — a de mandatos do mesmo ramo do poder público. E se o Estatuto vedou a acumulação de mandatos legislativos, ou seja, do mesmo ramo do poder, como poderemos admitir que essa proibição não se estenda à acumulação de mandatos de poderes diferentes?

Seria interpretação ilógica; seria interpretação contra o fim da lei e o espírito do regime; seria uma Constituição se destruindo a si mesma!

Sr. Presidente, perguntava eu: qual a razão da omissão? Entendeu o legislador que não havia necessidade de regular a acumulação de mandatos inerentes a poderes diferentes, porque essa já estava expressamente disciplinada no princípio que analisei, da divisão dos poderes. Se os Podêres são independentes, pôsto que harmônicos, entre si, é natural, é lógico não possa haver acumulação de mandatos de poderes diferentes.

Aí o motivo da alegada omissão do legislador constituinte.

Sr. Presidente, há outro dispositivo, na Constituição da República, o do art. 104, que veda, a meu ver, expressamente, a pretensão do nobre e honrado Senador Lino de Mattos. Está ele redigido nos seguintes termos:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

Argumentel com este artigo, declaro, lealmente, ao Senado. Replicaram entretanto, os que opinaram pela concessão da licença, não haver razão para aplicá-lo porquanto dizia respeito ao funcionalismo público. Na verdade, está ele dentro do título referente aos funcionários públicos.

Poderia eu despertar aqui a discussão existente, a dúvida entre os doutores do Direito Público, sobre o que devemos entender por funcionário público. Há quem sustente o conceito de que funcionário público é todo aquele que exerce função pública. Não desejo, no entanto, chegar a esse ponto, nem argumentar contra a minha consciência.

O dispositivo a que me referi, está, como disse, pela organização que se deu à nossa Carta Magna, dentro do Título referente aos funcionários públicos.

Mas, quem estuda um dispositivo constitucional, quem examina e procura interpretar a Constituição, há de buscar a origem dos textos dos artigos para alcançar bem o sentido da lei e a intenção do legislador.

A Constituinte de 1946 transplantou para o Título referente aos funcionários públicos, esse dispositivo do art. 184 que, redigido nos mesmos termos, se encontrava na Carta de 1891, no Capítulo relativo à "Declaração de Direitos".

Aliás, quando os intérpretes analisavam o dispositivo inserto no Capítulo "Declaração de Direitos", ninguém punha em dúvida, a questão em debate, porque a Constituição impedia, de modo geral, a acumulação de cargos e todos os exegetas da Magna Carta declaravam, expressamente, que no termo "cargos" estavam compreendidos os mandatos eletivos.

É possível que este princípio, esteja, na verdade, inapropriadamente incluído agora no Título referente aos funcionários públicos.

De qualquer modo, em face da história do dispositivo, ele representa o pensamento claro e inequívoco de impedir a acumulação de cargos inclusive mandatos eletivos.

Minha oposição ao pedido do nobre Senador Lino de Mattos não envolve, absolutamente a menor ofensa pessoal ao eminente colega, que só nos tem honrado nesta Casa. — Teria o maior prazer de vê-lo no Senado até o fim de seu mandato. S. Ex.^a é homem público sobre quem tenho as melhores referências.

Sei, Sr. Presidente, que há uma infinidade de pareceres de homens cultos, de juristas respeitadas — a quem rendo minhas homenagens — favoráveis à pretensão do Senador

Lino de Mattos. Tenho, entretanto, a consciência de que estou defendendo, nesta hora, a verdade das instituições republicanas."

O Senador Kerginaldo Cavalcanti, depois de prestar homenagens ao Senador Argemide prestar homenagens ao Senador Argemidem nenhuma pretensão, não existe, a seu ver, omissão, como reconheceu o Senador paraibano, nem tampouco equívoco, segundo aliás confessa o orador que lhe antecedeu, na justificação de seu voto vencido, em derredor daquilo que se deveria entender referentemente a funcionário público e a mandato eletivo: E diz:

"Como S. Ex.^a, entendo que a Lei deve ser interpretada não só pelo processo gramatical, a que o ilustre colega se referiu, criticamente, como, ainda, pelos elementos lógicos e sistemáticos, isto é, pela história da própria Lei e pelas normas que harmonizam a existência dos princípios legais.

Se alguém quer ser hermenêuta tem que situar o problema não só num desses aspectos, mas, em todos eles, para que daí ressalte, nítida, a verdade.

Que deverá fazer quem deseje trazer ao conhecimento do plenário, com clareza precisa, o que ocorre em derredor do preceito, em debate?

Procurar, naturalmente, suas fontes.

O princípio nada tem de novidade, porque já vitorioso na Constituição de 1891, no seu art. 79, que assim reza:

"O cidadão investido em função de qualquer dos três poderes federais, não poderá exercer os de outros."

Sr. Presidente, se essa é a norma que existia na Carta de 1891; se esse é o princípio que nos rege, na Constituição de 1946, como, então, chegar o intérprete a oferecer a elucidação perfeita sobre a matéria? Certamente que recorrendo às suas fontes, às suas origens, ao nascedouro dessa lei. E se o elemento gramatical, clama e grita no sentido da tese que esposamos, justamente a combatida pelo nobre Senador pela Paraíba, iremos demonstrar, pela lógica, que antecedeu à formação desse dispositivo, que ele é, realmente, tal qual oferecemos à interpretação e ao conhecimento do Senado. Além do mais está perfeitamente condizente com aquilo que, através de brilhantíssimo parecer, nos apresentou o eminente Senador Benedito Valladares, na Comissão de Constituição e Justiça.

Senão vejamos.

A origem desse dispositivo está no projeto da *América Brasiliensis*, art. 78. Daí passou,

quase que com a mesma redação, para o projeto da Comissão do Governo Provisório, artigo 102, e foi atendido, sofrendo apenas uma alteração de forma, constituindo, portanto, o art. 78. A Comissão do Congresso Constituinte propôs emenda.

Neste ponto inicia-se o histórico que sobretudo nos interessa para conhecimento do Senado, o qual determinará, de maneira clara e insofismável, possuir nosso ponto de vista não só os elementos gramaticais como também históricos, científicos e sistemáticos.

A Comissão do Congresso Constituinte propôs emenda, de sorte que proibisse a acumulação das funções de um com as de qualquer outro dos Poderes.

Em primeira discussão, a 16 de janeiro de 1890, o representante Chagas Lobato formulou emenda proibindo nomeações de cidadãos investidos em funções de quaisquer dos Poderes para as de outro. Esta incompatibilidade, diz-nos JOÃO BARBALHO, essa não já de exercício, mas, absoluta, o que foi, aliás, adotado na sessão de vinte daquele mês, passando a emenda, na redação a ser o art. 78 do Projeto.

Peço, agora, a atenção do Senado.

Na segunda discussão, surgiram emendas. Uma, restaurando o primitivo art. 78 que proibia o exercício de outras funções.

Essa emenda foi de Campos Sales, de A. Milton, o grande constitucionalista patricio e de Américo Lobo.

Outra emenda, declarando ser vedada a acumulação, de Tolentino de Castro e Fereira de Lira; e, finalmente, uma cominando perda de cargo ou função aos que aceitassem outro de qualquer dos Poderes constituídos, de Gil Goulart e outros.

O Presidente do Congresso observou que das emendas em discussão, uma incompatibilizava o cargo — repito, o cargo — e as outras só o exercício.

Eis aí, portanto, na história do nosso Direito Constitucional, perfeitamente posta a questão, de modo que se veja que uma coisa seria o cargo e, outra, o exercício desse mesmo cargo.

Veja-se, portanto, JOÃO BARBALHO, A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, (pág. 473).

Foi votada, e aprovada a Emenda Campos Sales, sendo as demais julgadas prejudicadas.

E que aconteceu?

Aconteceu o seguinte: o representante Sampaio Ferraz, alegando que a emenda Gil Goulart era mais ampla que as demais, es-

tabelecendo a incompatibilidade absoluta, ao passo que pela aprovada era somente relativa.

Como se vê, essa reclamação se fez porque, em vez de ter-se criado a incompatibilidade absoluta, a que alude o nobre Senador Argemiro de Figueiredo, o Congresso Nacional admitira apenas a restritiva, a limitada, aquela esposada pelo nosso ponto de vista e vitoriosa no parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Salientou então, o Presidente do Congresso com aquela isenção de ânimo que caracterizava os homens daquele tempo, que para isso, na votação, ele pediria a atenção da Casa, fazendo sentir a diferença que existia entre uma hipótese e a outra, isto é, que o art. 78 do projeto estabelecia a incompatibilidade absoluta, e as emendas, excetuada a de Gil Goulart estatuiam incompatibilidade ao exercício (Obra citada, página citada). E submeteu a espécie, ainda, a decisão do Congresso, para que sobre ele não pudessem pairar dúvidas.

E o Congresso, confirmando a inteligência dada pelo Presidente, declarou que rejeitaria, com efeito, todas as emendas que criavam a incompatibilidade absoluta, adotando exclusivamente a incompatibilidade relativa que seria, na espécie, a incompatibilidade de mero exercício.

Eis o histórico, Senhores Senadores, do preceito que ora se discute.

Não é nenhuma novidade constitucional.

Temos os grandes mestres, como se fôsem o sustentáculo da doutrina esposada pelo nobre Senador Benedicto Valladares.

Dir-se-á, Sr. Presidente — como afirmou o meu eminente colega — que seria difícil jurisconsultos emprestarem a esta tese o seu aplauso, mas eu me permito dizer ao Senado e dele indagar se aqueles que já ofereceram pareceres como os que vou indicar, não estão a altura dos nossos maiores constitucionalistas e se não merecem realmente, o nosso maior acatamento?

Eis os que se pronunciaram favoravelmente a tese que ora defendemos no Senado, sobre a concessão da licença solicitada pelo nobre Senador Lino de Mattos para ser Prefeito da Capital de São Paulo, sem perda de seu mandato.

São eles: Ministro Bento de Faria, jurisconsulto emérito e Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal; Professor João de Oliveira Filho, jurisconsulto, membro do Tribunal Regional Eleitoral, diretor da Ordem dos Advogados do Brasil, autor de Co-

mentários à Constituição de 1946; Professor Luiz Antônio da Gama e Silva, Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor Pedro Calmon, Professor Catedrático e Magnífico Reitor da Universidade do Brasil; Desembargador Ivair Nogueira Itagiba, Jurisconsulto e Desembargador do Tribunal de Justiça; Professor Miguel Reale, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Professor Aguiinaldo Costa, Catedrático da Faculdade Nacional de Direito e da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal; e Dr. Francisco Campos, de quem tenho uma carta declarando de maneira explícita que não existe na atual Constituição nada que impeça o Sr. Lino de Mattos de ser licenciado para exercer as funções de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo. O Sr. Francisco Campos é jurisconsulto emérito, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal, ex-Ministro da Justiça etc.

Sr. Presidente, tenho em mãos os respectivos pareceres que Vossa Excelência fará, generosa e gentilmente, publicar nos Anais desta Casa.

Entro agora no estudo da tese constitucional, para refutar alguns dos pontos de vista tão insistentemente defendidos pelo meu nobre colega Senador Argemiro de Figueiredo, mostrando que a exegese constitucional se faz de fato em sentido oposto ao que ele advoga: e farei isso através de Carlos Maximiliano, Pontes de Miranda, Themístocles Cavalcanti, enfim, de quase todos os constitucionalistas atuais.

I — Quando a Constituição Federal obsta a que o Senador, desde a sua posse, exerça outro mandato legislativo, estabelece com isto uma norma de incompatibilidade.

Mas essa incompatibilidade, como ensina o douto PAULO DE LACERDA, poderá ser a de cargo ou a de exercício. (*Direito Constitucional Brasileiro*, I vol. nº 378).

E na espécie que nos interessa não é mister argüir, a fim de que se conclua que a aludida incompatibilidade é meramente a de exercício.

Na incompatibilidade só de cargo, é obrigada a pessoa a optar entre dois cargos. A posse, num deles, implica na perda do outro, que fica assim vago.

Mas, na incompatibilidade apenas de exercício, verifica-se que a pessoa é apenas obrigada a não exercer simultaneamente as funções de ambos os cargos. O exercício, portanto, das funções de um, importa na sus-

pensão das funções de outro, devendo então o interessado, licenciar-se.

Se a Constituição exprime que não poderá o Senador exercer outro mandato legislativo, notar-se-á que o vocábulo "legislativo" é um adjetivo qualificativo, que, como é de boa gramática, acompanha o substantivo — mandato. Indica-lhe, portanto, a qualidade. O adjetivo "legislativo", expressa o que diz respeito à legislação, ao poder de legislar. Qualificando o substantivo "mandato", traduz, no texto incisivo da Constituição, que o mandato a que se reporta não é o de natureza executiva ou jurídica.

Temos aí o adjetivo qualificativo: legislativo, modificando, de modo claro, a compreensão do substantivo "mandato", afetando, mesmo, a substância da coisa.

Não é só.

No caso ora em exame não se contentou a Constituição com um só adjetivo. Lanço mão de mais um, isto é, da palavra: outro.

Dêste modo temos, também modificando a extensão do substantivo, esse adjetivo determinativo, limitando ou indicando relações ou circunstâncias externas.

II — Se a interpretação gramatical nos conduz à convicção de que o mandato proibido é só o de caráter legislativo e não qualquer outro, como seja o de natureza executiva, da mesma sorte a interpretação lógica e a sistemática reforçam esse abalizado ponto de vista.

De fato, a Constituição de 1891 vedava a compatibilidade do "mandato legislativo" com o "exercício de qualquer outra função" durante as sessões. (art. 26).

O Projeto de Constituição, enviado pelo Governo Provisório, à Assembléa Nacional Constituinte, em 16 de novembro de 1933, reconhecia como incompatível com o mandato: "exercer qualquer função pública durante a legislatura", salvo as exceções que indicou (art. 23, n.º 3).

A Constituição Federal de 16 de julho de 1934, dispõe que nenhum Deputado, empossado, poderia: "acumular um mandato com outro de caráter legislativo, federal, estadual ou municipal" (art. 33, n.º 3).

O anteprojeto da Constituição atual, elaborado pela Comissão Especial do Instituto dos Advogados do Brasil, reproduziu no seu art. 38, I letra c a disposição da Constituição de 1934.

E o Projeto, oriundo da Assembléa Nacional Constituinte, não falando entretanto em

acúmulo, proibiu "exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, letra c).

Essa fórmula foi a que vingou na Constituição Federal (art. 48, II, c).

III — Do que já expusemos ressalta que a matéria vem sofrendo modificações diversas. Na Constituição de 1891 foi considerada como de caráter restritivo com relação ao tempo. Proibia o exercício do mandato simultaneamente com o de qualquer outra função. Não confundia o cargo, propriamente dito, com o exercício do mandato ou a função dêste. Nem vedava que o Deputado, findas as sessões, retornasse a exercer funções públicas que não as legislativas.

No Projeto do Governo Provisório de 1933, repetiu-se idêntico preceito, porém já não se permitiu tal exercício quando encerradas as sessões legislativas.

Mas o constituinte deliberadamente preferiu alterar a proposição, vedando, não só o exercício de qualquer função pública, em todo o tempo e em todas as circunstâncias, como, outrossim, o acúmulo do mandato com qualquer outro também de caráter legislativo.

O Anteprojeto da Constituição atual, oferecido pelo Instituto dos Advogados, procurou reproduzir o texto da Constituição de 1934, porém o Projeto, organizado pela Assembléa Nacional Constituinte, já não fala em acumulação e passou a alterar mais fundamentalmente — aliás com uma restrição clara, insofismável, referente ao exercício não de qualquer outra função, o que estava sobretudo na Constituição de 1891 — mas do exercício de outro mandato legislativo o que não é, nem pode ser de maneira nenhuma a mesma coisa.

Assim, pela interpretação gramatical, isto é, dos elementos puramente verbais; pela interpretação lógica, isto é, pelo histórico da formação da lei e da evolução do preceito constitucional; pela interpretação sistemática, isto é, pela harmonia que se deva estabelecer entre as regras constitucionais, não é possível chegar-se a outra conclusão senão a de que a Constituição ora em vigor não veda que o Senador ou Deputado possa exercer mandato executivo com o cargo de Prefeito, desde que se licencie de suas funções legislativas.

IV — A Constituição de 1891 expressa, ao tratar do Poder Legislativo, que "ninguém pode ser ao mesmo tempo Deputado e Senador" (§ 3.º do art. 18).

ARISTIDES MILTON, em comentário, diz que "é virtualmente impossível que qualquer ci-

dadão seja, ao mesmo tempo, Senador e Deputado”.

E adiante:

“O abuso poderia chegar ao extremo de ser composto todo o Senado por cidadãos pertencentes também à Câmara dos Deputados e compreende-se que, então, ficaria reduzida a uma perfeita burla a doutrina que preconiza a existência das duas Câmaras como condição de oportunidade e acerto dos atos legislativos” (*A Constituição do Brasil*, pág. 71).

Como se depreende, o que pretendeu a Constituição foi evitar que, ao mesmo tempo, pudesse alguém ser Senador ou Deputado. Se isso fôra admissível, desapareceria, mesmo, a razão de ser da existência da representação bicameral, reduzida a um logro.

Ou como diz o clássico JOÃO BARBALHO:

“Basta considerar que cada câmara tem o direito de emendar, rejeitar ou aprovar o que faz a outra na sua missão de legislar, para se ver a impropriedade e inconveniência da acumulação por uma mesma pessoa das funções de Deputado e de Senador” — (*Constituição Comentários*, art. 16, § 3.º).

V — O caso em tela não oferece margem a qualquer interpretação de caráter restritivo. É uma prescrição de ordem pública o que a respeito se contém na Constituição, e que como doutrina CARLOS MAXIMILIANO “não se deve aditar ou suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva e muito menos para analogia” — (*Hermenêutica*, páginas 121 141 e 239).

Ocorrendo, como é de evidência na espécie, disposição que flue dos termos positivos da lei, convém ter-se presente a advertência de FABREGUETTES:

“Uma disposição limitada não deve ser restringida nem sujeita a distinções contrárias à sua generalidade”.

VI — Como adinículo para esta argumentação, o que aliás já foi versado esclarecidamente pelo interessado, não fugiremos de uma curta apreciação da inteligência do § 1.º do art. 36, da Constituição em cotejo com a letra c, item II, do art. 48.

Como vimos, o art. 48, no inciso II, letra c, só veda ao Deputado ou Senador exercer outro mandato legislativo.

Mas no que toca ao § 1.º do art. 36 a referência não é exclusiva ao Senador ou Depu-

tado, porque destina-se a qualquer cidadão. É uma designação efetivamente genérica, enquanto aquela é limitativa ou específica. A regra será, do ponto de vista normal, a de que *generi ser speciem derogatur*.

Verifica-se apenas que o preceito geral abrange a todos os cidadãos. E na palavra cidadão, como gênero, se compreenderiam também os Deputados e Senadores. Realmente assim seria se a Constituição, ao tratar expressamente do Poder Legislativo, não houvesse declarado, como o fez, que ao Senador ou ao Deputado o que proibia afinal era o exercício de outro mandato legislativo.

Tendo a Constituição no § 1.º do art. 36 proibido o exercício concomitante da função ao cidadão já investido na de um outro dos Poderes, seria necessária a vedação constante do art. 48.

E se não é razoável imputar ao legislador constituinte a pecha de absurdo, forçoso é convir que êle, efetivamente, quis fugir à disposição genérica do art. 36, antepondo-lhe como o fez, uma restrição explícita, isto é, uma norma de caráter especial, a que consta do art. 48.

Não é outra a lição de PAULO DE LACERDA.

Sr. Presidente, demonstre, assim, que não há omissão, não há equívoco, não há, absolutamente, nenhum prejuízo de ordem constitucional na aprovação da licença ora suplicada. Pouco importa que não tenha sido levantada até hoje a tese. Chegou agora a ocasião, e temos de nos pronunciar com conhecimento de causa. É o que devemos fazer.

Não é pelo argumento de que nunca se enfrentou a matéria, que devemos fugir à mesma. Antes pelo contrário, honraremos mais o Senado Federal, se tomarmos a atitude de emitir de modo competente o nosso ponto de vista a respeito.

Sr. Presidente, lamento, mas o nosso tempo é exiguo para discutir tal assunto. Espero, porém, que os meus doutos colegas suprirão essa deficiência, concedendo a licença ora pleiteada pelo nobre Senador Lino de Mattos, porque ela não infringe, em nada, nem os preceitos constitucionais, nem a moral pública; enfim, está de acordo com a matéria exaustivamente estudada e perfeitamente elucidada pelo preclaro Senador Benedicto Valladares.”

Sobre a matéria, os Senadores Moura Andrade, Victorino Freire, Daniel Krieger, Benedicto Valladares, Lúcio Bittencourt, Do-

mingos Velasco, e Cunha Mello pronunciam os seguintes discursos:

"O SR. MOURA ANDRADE (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, Senhores Senadores, no regime constitucional brasileiro constitui, de fato, estranheza que um membro da mais alta Casa do Poder Legislativo venha a poder exercer mandato executivo na vida municipal, mantendo ao mesmo tempo, as prerrogativas inerentes ao seu mandato de Senador, e entrando em gozo de licença para exercer outra atividade noutro setor da vida administrativa do País. É de fato, estranho.

A Constituição brasileira suscita questão que hoje se levanta neste plenário e tinha razão o nobre Senador pela Paraíba, quando se opunha à concessão da licença, invocando, para tanto, razões concernentes à própria natureza do Regime, mais do que à letra Constitucional. Tinha razão na impugnação que fazia, embora, acredito, acabasse capitulando ante os dispositivos expressos da Constituição.

A nossa Carta Magna, quando trata da divisão dos Poderes e da sua independência, evidentemente prefere que os componentes de um Poder não pudessem exercer as funções de outro Poder. Quería isto; de fato desejava, mas assim não declarou. Houve omissão, houve erro, houve equívoco. É uma monstruosidade jurídica, mas constitucional. É um erro, é um contrasenso constitucional, mas, erro, contrasenso, absurdo ou monstruosidade, é constitucional.

Sr. Presidente, aquilo que a Constituição expressamente não proíbe, proibido não está; e aquilo que não proibindo, embora expressamente não permita, permitido está.

Estes são fundamentos que aprendi no Direito Constitucional Brasileiro. Como disse, aquilo que a nossa Carta Magna não proíbe de modo expresso, ela não proibiu; aquilo que ela não tendo proibido, não permita expressamente, ela permitiu.

Assim, não vejo como negar-se ao Senador Lino de Mattos a licença que solicitou ao Senado.

De fato, a situação é esdrúxula, curiosa. Entrará em gozo de licença, licença regimental, constitucional. Creio que poderá ainda ocorrer que S. Ex.^a, por força de dispositivos regimentais da Casa, mantenha todas as suas prerrogativas de Senador, podendo continuar a frequentar o Senado, direito garantido pelo seu Regimento Interno, utilizar-se dos seus serviços e, também, receber a parte fixa dos subsídios.

Sr. Presidente, tudo isto poderá acontecer diante do equívoco constitucional, mas tal

equívoco não pode fazer com que busquemos perscrutar no espírito da Constituição alguma coisa que não está traduzida na clareza do seu texto.

Acima de tudo devemos verificar quando seus princípios são taxativamente estabelecidos, e quanto ao pedido de licença, taxativamente não nega, nem taxativamente permite.

Sr. Presidente, neste sentido tenho de concluir por conceder meu voto, para que o nobre Senador Lino de Mattos, possa exercer, como Senador, a Prefeitura de São Paulo.

O Sr. Lucio Bittencourt — Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Senador e Prefeito S. Ex.^a se-lo-á, a um tempo só, não por força da nossa decisão, ou em virtude de nossa deliberação no dia de hoje; se-lo-á, isto sim, por força da Constituição de 1945; se-lo-á, isto sim, porque está amparado numa omissão ou num erro constitucional. Erro constitucional, preceito constitucional errado ou omissão, fruto de equívoco, mas na realidade, preceituação constitucional.

Por mais que tivesse procurado em todos os artigos da Carta Magna brasileira algum que proibisse expressamente a concessão da licença ao Senador, para desempenho de função desta natureza, não o encontrei; por mais que procurasse permissão expressa, também não a encontrei.

Não havendo proibição, não me cabe procurar permissão expressa. Esta é implícita desde que não proibida expressamente.

Assim, Sr. Presidente, neste breve encaminhamento de votação, desejo concluir, dizendo a V. Ex.^a e ao Senado que o nobre senador Lino de Mattos goza, neste instante, do beneplácito constitucional. Poderá exercer o mandato de Prefeito da Capital de São Paulo. A licença hoje concedida, evidentemente não abre nenhum precedente.

Existe sim; uma situação que ainda não fôra suscitada no Senado, o que pela primeira vez, é feito, mas não vejo como possa haver outro precedente.

Sirva de advertência ao Congresso Nacional para que, no futuro, em momento oportuno, cuide de impedir haja qualquer perturbação no princípio da harmonia dos Poderes, estabelecendo a proibição expressa se assim fôr considerado conveniente ao regime democrático. Mas, enquanto tal não acontecer, resta-nos respeitarmos a Constituição.

Creio que no voto que pronuncie e sabe o povo de São Paulo possuir alta significação, porquanto o nobre Senador Lino de Mattos tem sido meu competidor naquela terra — venho dizer à Nação brasileira e, de modo es-

pecífico, aos paulistas que eu não colocaria qualquer princípio ou ponto de vista político superando, num debate que considero estritamente de ordem jurídica, o dispositivo constitucional, que não encontrei, proibindo a desincompatibilização do nobre Senador Lino de Mattos.

Encerrando estas palavras, curvo-me ante a situação constitucional dos dias atuais do Brasil e concedo — se, pelo meu voto, puder ser concedido — deferimento ao requerimento formulado pelo nobre Senador Lino de Mattos, a fim de que S. Ex.^a possa entrar no gozo da licença de 22 meses, a fim de exercer o mandato de Prefeito de São Paulo, que, todos esperamos, seja profícuo para os interesses daquela Capital.”

“O SR. VICTORINO FREIRE (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, letras jurídicas não tenho, pois, estudante pobre, cursei a Faculdade de Direito até o 2.º ano. Os que conhecem minha vida nesta Casa, com a seqüência dos seus atos, podem julgar, com isenção, minhas possibilidades e sabem que até sinto dificuldade em colocar bem os pronomes numa carta. (*Não apoia*).

Entendo, porém Sr. Presidente, que as incompatibilidades de cargos ou funções devem ser expressas.

Assim entendem os juristas; assim entendeu o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral quando, em acórdão unânime, confirmou o diploma de Vice-Governador do Maranhão ao filho do então Governador, hoje Senador Sebastião Archer, pois a Constituição no capítulo das incompatibilidades ou das inelegibilidades, silenciou a respeito. Interposto recurso para o Supremo Federal esta Alta Corte, ainda em acórdão unânime, confirmou a decisão recorrida. Ocorre-me que o nobre Senador Lino de Mattos está em situação idêntica. Nesse sentido será meu voto pela concessão da licença, a fim de que S. Ex.^a possa assumir a Prefeitura de São Paulo.

Sr. Presidente, dizem que dos enganos vivem os escrivães. A Constituição de 1946 não fala em mandato “eletivo” e sim “legislativo”. Não vai S. Ex.^a exercer mandato legislativo. Meu voto é pela concessão da licença. Lamento apenas que o Senado se veja privado de uma figura tão nobre como é o Senador Lino de Mattos, cuja irrefreável vocação de caudilho tanto admiro.”

“O SR. DANIEL KRIEGER (*Para encaminhar a votação*) — Senhor Presidente, preliminarmente desejo acentuar que minha posição, neste caso, não encerra qualquer antipatia ou malquerença ao nobre Senador Lino

de Mattos, pelo qual tenho imensa admiração e apreço. Meu ponto de vista encontra fundamento na minha consciência e na minha formação jurídica.

Pedi a palavra para retificar asserção feita pelo eminente Senador Kerginaldo Cavalcanti de que, na Comissão de Constituição e Justiça, se havia discutido amplamente a questão regimental.

Retornando do Rio Grande do Sul às vésperas da reunião dessa Comissão, em que foi a matéria apreciada, compareci na oportunidade, quando se discutiu apenas, e tão-somente, o problema constitucional.

Posteriormente, ao examinar o aspecto regimental, criei a convicção que traduzi na questão de ordem por mim levantada perante o Senado.

Na divisão dos poderes clássicos, que vem de Montesquieu, mas que pode remontar a Aristóteles, há o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. O Poder Legislativo legisla; o Executivo executa e o Judiciário julga. Compete, pois, ao Poder Judiciário e não ao Senado interpretar a Constituição Federal. Somente ele pode dizer se uma lei é ou não constitucional. E, por assim ser, cabe ao Judiciário julgar. Este princípio, não padece dúvida. As opiniões aqui exaradas bem demonstram a diversidade na maneira de interpretar. Atenho-me, pois, ao argumento inicial quando levantei a questão de ordem, no sentido de que o Senado não poderia dar licença para o fim específico do nobre Senador Lino de Mattos exercer a Prefeitura de São Paulo.

Só para um caso de concessão de licença tem o Senado permissão assegurada na Carta Magna; para permitir que seus membros exerçam mandato diplomático, em caráter transitório. E para que esta Casa não venha a ter a sua decisão inquinada de inconstitucional foi que por medida de prudência, levantei a questão de ordem, a fim de que seja concedida simplesmente licença. Que S. Ex.^a o Senador Lino de Mattos tome a si a responsabilidade de assumir a Prefeitura de São Paulo, submetendo-se ao *veredictum* do Poder Judiciário, único que, dentro da nossa sistemática, pode interpretar a Constituição da República.

Eram as palavras que me sentia no dever de proferir.

Procuo, com toda a convicção de republicano que possuo, defender a índole e o sistema que, por felicidade, rege nossos destinos. Somos o Poder Legislativo, o poder desarmado do País e, portanto, só pela força moral das nossas decisões, poderemos nos im-

por ao respeito e à admiração de nossos cidadãos.

Essa é a verdade da qual não poderemos fugir e, é fiel a ela que solicito ao Senado da República dê permissão ao nobre Senador Lino de Mattos para se ausentar, mas não para assumir o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo, pois seria contrário à sistemática e a índole do regime republicano vigorante entre nós."

"O SR. BENEDICTO VALLADARES — Sr. Presidente, não repetirei no Plenário os argumentos de nosso parecer proferido na Comissão de Constituição e Justiça.

Desejo apenas acentuar que nenhum intérprete, por mais desavisado que fosse, estudaria a organização dos Poderes no capítulo referente aos funcionários públicos.

Isto dito, passamos a responder a um discurso proferido, na Câmara, pelo nobre Deputado Carvalho Sobrinho e que tem relação com a matéria.

Sorteado, na Comissão de Justiça, relator do pedido de licença formulado pelo nobre Senador Lino de Mattos, não tivemos a sorte de nosso parecer agradar ao nobre Deputado Carvalho Sobrinho. E' pena, Sr. Presidente; mas vale a compensação de haver o nosso modesto trabalho proporcionado ao erudito Deputado oportunidade de pronunciar um discurso em que se allvia um pouco de seu carregado saber das letras jurídicas e clássicas.

Não ignoramos que S. Ex^a navega para o país das lanternas, atingindo por Pantagruel, onde essas luminárias representam a Sabedoria e a Virtude. E por isso, Sr. Presidente, humilde pecador da política, não podemos deixar suas palavras sem resposta. Se, ao menos, essas palavras ficassem geladas, como os gritos e os estridores da batalha que se travou nos confins solitários do mar glacial, de que nos dá notícia o piloto da legendária frota da extraordinária personagem de Frei Francisco, ainda podíamos guardar silêncio e sofrer a pecha de, numa comissão técnica, haver apresentado um parecer político. Mas, Sr. Presidente, neste país tropical, as palavras se movimentam no calor das paixões e dão lugar, muitas vezes, à consolidação de conceitos injustos sobre homens públicos.

Não nos magoa a opinião de não termos autoridade em matéria de direito constitucional. Podíamos alegar que, durante anos a fio, nossos pareceres não foram desaprovados pela Comissão de Justiça da Câmara. Não aproveita, Sr. Presidente; o conceito de autoridade é muito relativo. Se nos tivésse-

mos pronunciado contra a licença, a esta hora, o nobre Deputado Carvalho Sobrinho estaria jurando sobre a autoridade de nosso parecer.

Mas, Sr. Presidente, por que se abespínhou tanto o Sr. Carvalho Sobrinho, a ponto de cometer a injustiça de atribuir a seu colega o feio ato de haver dado um parecer sob inspiração de interesses políticos?

Velho advogado da província, fomos caçar *la pte volezse* e encontramos a ninhada de pratas brilhantes da pureza do regime em próspero município de São Paulo, onde o eminente parlamentar assentou sua tenda política.

Se o Senado quiser, pode indagar mais. Nós estamos satisfeitos e com a consciência tranqüila de termos cumprido nosso dever, não nos colocando a serviço de quem quer que seja, nem de paixões ou interesses partidários."

"O SR. LUCIO BITTENCOURT — Sr. Presidente, Sr^s. Senadores, sejam as minhas primeiras palavras aquelas mesmas com que Daniel Webster se dirigia ao Senado, quando afirmava: *This is a Senate, a Senate of equals, of men of individual honor and personal character, and of absolute independence.*

Homens de absoluta independência, estamos aqui proferindo nosso *verdictum*, julgando determinado caso; e, ao agir nesta oportunidade, não podemos e não devemos atuar da maneira política.

Não devemos e não podemos, Sr. Presidente, porque o que está em causa não é propriamente a concessão da licença solicitada pelo nobre e eminente Senador Lino de Mattos, mas a questão de saber se um nobre Senador, eleito para exercer o cargo de Prefeito municipal, perde ou não o mandato de Senador. Esta, a tese; esta, a questão que o Senado é chamado a debater. Não vamos discutir aqui a concessão da licença; vamos discutir aqui uma questão concernente a perda de mandato.

Sr. Presidente, confesso a V. Ex^a e ao Senado que, no primeiro momento, consultado sobre esse assunto, me manifestei contrariamente à concessão da licença pleiteada, confesso ao Senado que, tal como o nobre Senador Auro de Moura Andrade, acho que a Constituição errou, não se orientando por aquelas verdades democráticas e por aquelas verdades republicanas a que aludiu o nobre Senador Argemiro de Figueiredo, no final de seu discurso.

Por mais que procurasse, por mais que esquadrinhasse, no texto da Constituição, um

argumento poderoso, vivo, capaz de autorizar o meu voto contrário à licença, não pude descobri-lo.

Argüi-se, invoca-se a questão referente à divisão dos poderes.

Só o ponto central da argumentação do nobre e eminente Senador Argemiro de Figueirêdo, S. Ex.^a invocou o art. 36, § 1.º, da Constituição, que terminantemente proíbe a uma pessoa investida num dos Poderes o exercer as funções de outro.

É, claro, porém, que o parágrafo está preso ao artigo; e este, terminantemente, de maneira incisiva, diz que os Poderes a que se refere o dispositivo são os da União. Destarte, os Poderes da União é que não poderão ser acumulados.

De mais a mais, o art. 36 pretendeu estabelecer exatamente o princípio da divisão de poderes; não quis determinar, propriamente, as incompatibilidades para o exercício de cargos, funções, empregos ou mandatos de dois Poderes.

O processo histórico, a análise do dispositivo, enfim, tudo o que se fez durante a Constituinte de 1948 demonstra que o propósito, a razão de ser, o objetivo básico do art. 36, § 1º, era exatamente estabelecer o princípio da separação dos Poderes. — Só isso, nada mais do que isso.

Argumenta-se ainda, Sr. Presidente, com o espírito do regime.

Ora, então, Sr. Presidente, teríamos de invocar a matriz das Constituições presidencialistas, precisamente a Constituição norte-americana, onde encontramos este preceito expresso: "*No person holding an office under the United States shall be a member of either House*".

Pois bem, Sr. Presidente: apesar desse preceito expresso, o Senador La Folette, eleito para o Senado em 1906, continuou a exercer o cargo de Governador do Estado de Wisconsin. E não perdeu por este motivo o mandato.

Vê V. Ex.^a, Sr. Presidente, que indo à matriz das Constituições presidencialistas, encontramos no próprio regime, na lição mesma dos constitucionalistas americanos, exemplo típico de acumulação no caso do citado Senador La Folette, Governador do Estado de Wisconsin.

Entre nós, Sr. Presidente, ao tempo da Constituição de 1891 — é assunto de que tratarei oportunamente, para rebater um dos brilhantes argumentos do nobre Senador Argemiro de Figueirêdo — havia preceito expresso, consubstanciado no artigo 25, a par

daquele outro que proíbe o exercício de função remunerada pelo outro Poder. Assim rezava o art. 25:

"O mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões".

Baseados na parte final deste artigo, Senadores houve que exerceram, concomitantemente, a função de Prefeito Municipal.

Cito caso que me foi lembrado pelo eminente Senador Gomes de Oliveira: O Senador Abdon Batista, eleito Prefeito da cidade de Joinville, exercia o mandato de Senador durante as sessões e o de Prefeito no interregno delas.

Assim, Sr. Presidente, dizer que isto atenta contra princípios do regime, contra a forma republicana, contra as instituições democráticas, *data venia* me parece de todo em todo improcedente.

Argumenta-se por outro lado, Sr. Presidente, que a Constituição Federal proíbe acumulações de cargos públicos.

Ora, já foi amplamente demonstrado no parecer do nobre Senador Benedicto Valladores que tal disposição está incluída no capítulo referente a funcionários públicos.

Se analisarmos o art. 184 da Constituição — que se refere expressamente a cargos públicos e os torna acessíveis a todos os brasileiros — veremos que nêle não se alude aos mandatos legislativos, do contrário, teria de haver expressa exceção quanto a alguns deles, que só podem ser exercidos por brasileiros natos.

Sr. Presidente, como disse, o que se vai aplicar no caso é uma pena, uma sanção, e se o nobre Senador Lino de Mattos não houver incidido na sanção de perda do cargo, tem direito, evidentemente, à licença.

É velho o princípio, o brocardo — *nulla poena sine lege*.

Não é possível retirar do espírito, do esquema constitucional, como se alegou aqui, razão, fundamento, motivo para aplicar uma pena a quem quer que seja, mórmente da gravidade da perda do mandato.

Ainda mais, Sr. Presidente.

Não analisarei o art. 48, por mostrar que em nenhuma dessas proibições, as que permitem, facultam a perda do mandato, incidiu o nobre Senador Lino de Mattos. Poderíamos talvez, reportar-nos a duas proibições: confesso a V. Ex.^a, Sr. Presidente, que quando pretendia encontrar motivo para negar a licença, baseava-me na alínea b do

art. 48: que se refere ao exercício de comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público.

Seria, evidentemente, forçar demais, ir muito além do preceito, entender que a comissão ou emprego remunerado possa ser equiparado à função de Prefeito, mandato eletivo a ser exercido pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Acresce que quando a Constituição proíbe de maneira terminante, categórica, o exercício de qualquer outra função, ela o estabelece de maneira precisa, como o faz no art. 96:

"É vedado ao juiz:

I — exercer, ainda que em função pública, salvo o magistério secundário e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário;

II — receber, sob qualquer pretexto, percentagens, nas causas sujeitas a seu despacho e julgamento;

III — exercer atividade política ou partidária".

Ora, em relação ao Senador e ao Deputado não existe preceito dessa natureza. Somos, assim, forçados a chegar à conclusão de que, na verdade, o instrumento constitucional não autoriza ao decreto a perda de mandato pelo fato de exercer o cargo de Prefeito municipal.

É possível — e foi salientado pelo nobre Senador Daniel Krieger ao meu ver, com toda a propriedade — que o Regimento não preveja esse tipo de licença. Esse fato, porém, não importa, se o Senador Lino de Mattos não incidiu na pena de perda de cargo, é óbvio, claro e indiscutível que a S. Ex.^a assiste o direito de afastar-se da função do seu cargo.

Sr. Presidente, concluo, declarando ao nobre Senador Argemiro de Figueirêdo e aos ilustres senadores que acompanharam seu ponto de vista, que estou inteiramente de acordo com S. Ex.^a no sentido de subscrever emenda constitucional que evite fatos como esse, que reputo da maior gravidade, e precedente seríssimo; mas no caso, nosso voto não poderá ser senão no sentido da concessão da licença requerida."

"O SR. DOMINGOS VELASCO (Para encaminhar a votação.) — Senhor Presidente, releve-me V. Ex.^a e o Senado que, meio desajustado, tomei parte nesse pronunciamento de sabedoria constitucional. Aqui se disse —

e muito bem — que será questão de consciência o voto que cada um de nós dará nessa questão.

Relembro ao Senado que, por vezes, tenho sustentado, nesta Casa, um princípio que me parece da mais alta importância: o de que discordo sempre de toda atitude do Senado em que lhe diminua a competência ou se restrinja os direitos de seus membros.

Não é a primeira vez, nem será talvez a última em que defenderei a competência do Senado. Parece-me questão absolutamente clara ser o Senado competente para decidir sobre a matéria do Requerimento.

Sr. Presidente, desejo também salientar outro ponto freqüentemente por mim exposto desta tribuna, ou seja, a rigidez da independência dos Poderes, bem modificada por sucessivas Constituições. Se atentarmos para a Carta Magna de 1946, veremos que, cada vez mais, o nosso Direito Constitucional caminha para eliminar essa rigidez; e tanto é verdade, que permite ao Deputado ou ao Senador, sem perda de mandato, exercer o cargo de Ministro de Estado. Assiste também ao Senado e à Câmara o direito de convocar os Ministros de Estado, a fim de esclarecer determinadas questões.

Não vejo em que o Requerimento, do nobre Senador Lino de Mattos, possa ferir o espírito da nossa Carta Magna, quando caminhamos justamente para a quebra da rigidez da separação dos Poderes.

Muito mais importante que esse fato, Sr. Presidente — e justifica meu voto favorável à licença do nobre colega — é a questão da consciência. Cada um de nós guia-se por uma filosofia de vida, por determinadas convicções. Assim, muito mais importante que o espírito da Constituição é o direito da pessoa humana.

O indivíduo antecede ao Estado: o homem nasce livre titular de direito. A convivência social determina a limitação desses direitos: o bem comum é que diz quais direitos devem ser restringidos em benefício da sociedade.

Sr. Presidente, o que me parece fundamental, é que ninguém nega, nem mesmo os constitucionalistas eminentes que já fizeram uso da palavra, ao Sr. Lino de Mattos o direito de exercer o mandato de Prefeito de São Paulo, após licenciar-se do Senado.

Não foi apontada uma só norma que proíba ao cidadão Lino de Mattos solicitar licença, afastar-se do exercício do mandato de Senador para assumir o cargo de Prefeito da capital bandeirante; e se não houve citação de qualquer texto legal, não podemos restrin-

gir as prerrogativas da pessoa humana, em virtude de coisas vagas. O espírito da nossa Constituição é garantir ao cidadão todo aquele direito necessário à pessoa humana. Justamente por esta questão de consciência e convicção sou favorável a que o Senador Lino de Mattos seja licenciado no Senado da República, para exercer o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo. Não podemos violar o direito de cidadão algum quando não claramente expressa em lei sua proibição.

Esse o caso de consciência que como Juiz do fato na questão desejava dar conhecimento ao Senado."

"O SR. CUNHA MELLO (*Para encaminhar a votação.*) — Estando na Presidência da Comissão de Constituição e Justiça não tomei parte nem votei o pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos. Definiu-se ali desde logo, a opinião por seis votos contra três. Assim, não me foi dado desempatar.

Não desejo fugir ao propósito que mantenho, como dever de meu mandato, de ter opinião própria sobre os assuntos relevantes discutidos e votados nesta Casa.

O presente assunto não se discute nem se resolve à vista de um só dispositivo da Constituição de 1946, mas de uma série deles como sejam os arts. 36, T. 48, I, letra b 48, II, letra c, 49, f, 151 e 185.

No seu exame com o pouco que aprendi de hermenêutica das leis e com os poucos conhecimentos de hermenêutica constitucional, escrevi declaração de voto que mandarei à Mesa para que conste na votação dessa matéria meu parecer negando licença.

Sr. Presidente, pode parecer temeridade que após os argumentos de tantos consultores invocados pelo nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti, nome que pronuncio com admiração de velha amizade de coleguismo da saudosa faculdade de Recife, venha eu à tribuna para divergir não só de S. Ex^a mas das douradas opiniões por S. Ex^a trazidas ao Senado.

Nos debates de questões jurídicas, os pareceres versam a tese com conclusões diversas. Ainda hoje li os jornais de São Paulo, edição de domingo próximo passado. Em todos eles encontro opiniões contrárias à licença. Houvesse outro interessado no debate que fosse pedir opinião, ouvir os consultores jurídicos conhecidos do país e eu traria ao Senado uma série de pareceres em sentido contrário.

Por isso, convencido de que consultores lêem os mesmos livros que nós, certo de que possuem a dose de bom senso que nos ins-

pira a todos e, ainda, de que se moveram pelo sentido público que deve presidir as decisões dessa natureza trouxe para o Senado a minha declaração de voto, que passo a ler:

Começo por citar, transcrevendo na íntegra, os dispositivos constitucionais, face aos quais fundamento o meu voto.

A nossa Constituição de 18 de setembro de 1946, nos seus arts. 36, 48, n.º I, b — n.º II c, 49, 51 e 185, dispõe respectivamente:

"São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos, entre si. (art. 36).

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".

"Os senadores e deputados não poderão, desde a expedição do diploma:

Aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público". (art. 48, I, b).

"Os senadores e deputados não poderão desde a posse:

— Exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal" (art. 48, II, c).

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença de sua câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro de congressos, conferências e missões culturais." (art. 49)

"O deputado ou senador investido na função de ministro de Estado, interventor ou secretário de Estado, não perde o mandato". (art. 51).

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no artigo 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário". (art. 185)

Uma Constituição é a lei fundamental dum regime. É uma série de princípios unitários duma unidade política, uma ordenação de conjunto.

Como diz: CARL SCHMIDT no seu livro — *TEORIA DE LA Constitución*.

"É a ordenação fundamental determinante do modo e maneira de ser exercida a autoridade pública."

(Tradução espanhola — *Revista Derecho Privado*).

Contém uma Constituição funções ordenadoras e limitadoras.

Um Estado sem divisão de poderes, sem legisladores, sem governantes, sem juizes, não é um Estado, é um regime de anarquia.

No Estado de Direito, se pressupõe, se tem como sua essência, essas três personalidades com poderes separados, divididos, harmônicos e independentes (obra citada).

Uma Constituição é o catecismo dum regime, dum povo, dum nação politicamente organizada.

A interpretação dum texto constitucional, qualquer que seja ele, não se pode fazer isoladamente, mas em decorrência, em sintonia dos princípios gerais, das chamadas vigas mestras do regime, que nortearam a ordem básica do Estado.

Na hermenêutica constitucional, as regras de fundo dominam, sem restrições as de forma, como diz o Sr. PONTES DE MIRANDA, nestes termos:

"Na interpretação das regras gerais da Constituição, deve-se procurar de antemão, saber qual o interesse que o texto teve em vista proteger.

É o ponto mais rijo, mais sólido — o conceito central em que se apóia a investigação exegética (*Comentários à Constituição*, volume 1, fis...)"

Uma omissão do texto constitucional, uma interpretação duvidosa, devem ser sempre resolvidas, tendo-se em vista a moral da própria Constituição, os princípios mais rígidos, mais sólidos, por ela estabelecidos.

No art. 36 a Constituição assentou a separação, a divisão, a independência dos poderes estatais, proibindo a acumulação de um com as dos outros — dos federais com federais e desses com os estaduais e municipais.

Pelo menos, é essa a minha interpretação do referido artigo, examinando-o em cotejo com os demais por mim, inicialmente transcritos.

Nos arts. 49 e 51, admitiu certas exceções, note-se bem incluindo nas exceções, as de *Secretários de Estados*. Para o exercício de

quaisquer outras funções, sejam de qualquer natureza, mesmo as de mandato executivo de Estados e Municípios, senadores e deputados não podem ter licença, porque não foram abrangidos nas exceções Constitucionais previstas.

Essas exceções não podem ser ampliadas, quiçá, com um atentado ao princípio básico da separação e independência de poderes.

No art. 185, proibiu a Constituição:

"acumular cargos e funções públicas".

Na proibição que é geral, está também a acumulação de cargos ou funções federais, estaduais e municipais.

Será possível que, face a esses princípios gerais, básicos na nossa sistemática constitucional, se possa permitir a acumulação de mandatos eletivos federais com mandatos eletivos estaduais? Porventura, proibiu-se o menos, e se admitiu o mais?

Em verdade, um ligeiro exame dos preceitos constitucionais de 1946 pode permitir aos mais desavisados, aos mais calouros em hermenêutica, descobrir, entre alguns deles, certa autonomia, alguma colidência.

Mas, face a essa antinomia ou colidência, apenas aparentes, de forma e não de fundo, deve prevalecer em sentido mais alto a sistemática do regime, como sustentou com grande senso jurídico — o eminente Senador Argemiro de Figueirêdo, no seu parecer vencido.

A eleição dum Senador ou Deputado para o exercício doutro mandato, significa opção por esse mandato, renúncia implícita e explícita daquele.

No caso de eleição para mandato executivo municipal, significa mesmo uma curiosa renúncia da eleição por um eleitorado maior — de todo o Estado — por um menor — o de um Município.

Com estas rápidas considerações opto pela denegação da licença pedida pelo Senador Lino de Mattos.

Há, na minha opinião, dois aspectos a considerar: um, o constitucional que influiu no meu espírito para negar a dita licença; o outro, o cordial, que também influiu no mesmo sentido, pelo desejo de ver Sua Excelência continuar entre nós.

Peço aos meus nobres colegas da Comissão de Justiça, que me relevem divergir do seu parecer, ficando com o parecer vencido do nobre Senador Argemiro de Figueirêdo."

2 — Incompatibilidade do Mandato de Senador com o exercício do cargo de Governador.

Senadores Moysés Lupton e Dinarte Mariz. Pelo Requerimento nº 4/56, lido em 3 de janeiro de 1956, o Sr. Moysés Lupton, Senador pelo Estado do Paraná, solicitou licença para exercer o cargo de Governador do mesmo Estado.

REQUERIMENTO Nº 4, DE 1956 (16)

Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal.

Moysés Lupton, Senador sob a legenda do Partido Social Democrático, tendo que tomar posse no cargo de Governador do Estado do Paraná, para o qual foi eleito, e já se acha diplomado, vem expor ao egrégio Senado Federal as razões que, a seu ver, lhe assistem para requerer, conforme faz pelo presente, uma licença de sessenta meses, a contar de 31 de janeiro de 1956, das suas funções de Senador Federal pelo Estado do Paraná, tempo do exercício do mandato executivo acima referido.

Razões:

1. O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificar-se-ão: a) por falecimento b) por renúncia; c) pela perda do mandato (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida:

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição cit. art. 135, § 2º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação por escrito à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixar de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — Desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explicou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pro-

nunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48 da Constituição Federal enumera as hipóteses correspondentes, nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1º).

Ainda compendiou, como razão determinante para a perda do mandato "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o Deputado ou Senador tiver procedimento reputado, "pelo voto de dois terços dos membros de uma Câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse, os Deputados e os Senadores não poderão:

"Exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, c)."

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas, que o preceito constitucional vedou, de maneira influidível, a *acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridionalmente claro a disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição, a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do executivo desde que afastado das funções do legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como *regra geral*, que "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1º do art. 36)".

Trata-se, e seria óbvio, a afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. E o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos Poderes.

Deduz-se, a *priori*, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União, não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito

constitucional, não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal, devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício na função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de Judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

"O Deputado ou Senador, investido na função de "Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato."

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, lícito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida, porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do art. 48, que proíbe o Deputado ou o Senador de "ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*. Aliás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I, responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra c, no que se refere explicitamente a "mandato" a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição "especial", que não se dirige genericamente ao cidadão, porém de modo restritivo ao Senador ou Deputado.

E o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá nele na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado, de sorte a ser estabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos poderes da União e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim, se deverá proceder porque se o artigo 48, II, c, não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional aquele que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Governador de Es-

tado, antes da investidura nesta função, obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim, não mais as exerce. Não está, portanto, investido das mesmas. Desinvestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: "O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8.º)". E no § 2.º, falando acerca do compromisso, adita: "Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...".

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se, constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao Deputado ou Senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto ele se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre, e nem pode ocorrer, na hipótese, qualquer caso de perda do mandato.

A vista do exposto e dado também que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o Senador ou Deputado que faltar às sessões por mais de seis meses consecutivos, *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de sessenta meses ou a de seis meses, renovável, até atingir o referido prazo do mandato de Governador do Estado do Paraná, a contar de 31 de janeiro de 1956.

Além do mais, invoca o Requerente a jurisprudência firmada pelo Egrégio Senado Federal, em matéria igual, consubstanciada no Parecer n.º 646, de 1955, da Comissão de Constituição e Justiça, aprovado pelo Plenário, em cujo Parecer foi estudado o assunto e recebeu ele votos brilhantes e eruditos, como também ilustrados por outros pareceres jurídicos de renomados juristas.

Sala das Sessões, em 2 de janeiro de 1956.
— *Moysés Lupion*.

Em 19 de janeiro do mesmo ano foi presente à Mesa e lido no expediente da sessão, o requerimento n.º 31/56, do Sr. Dinarte Mariz, Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, solicitando licença para exercer o cargo de Governador do mesmo Estado.

REQUERIMENTO

N.º 31, DE 1956

Dinarte de Medeiros Mariz, Senador pelo Estado do Rio Grande do Norte, tendo sido eleito Governador do mesmo Estado, vem, perante o Senado, requerer lhe seja concedida licença de 60 (sessenta) meses, a contar do dia 31 do corrente mês de janeiro.

Invoca o requerente, como fundamento do seu pedido, as mesmas razões aduzidas pelo Sr. Senador Moysés Lupion, em seu Requerimento n.º 4, de 1956, constantes das fôlhas anexas.

Sala das Sessões, em 16 de janeiro de 1956.
— Dinarte Mariz.

A Comissão de Constituição e Justiça se manifestou sobre esses dois casos num só Parecer — o de n.º 78, de 1956, prolatado pelo Sr. Senador Paulo Fernandes, tendo voto em separado do Sr. Senador Atilio Vivacqua — favorável à concessão da licença.

PARECER

N.º 78, DDE 1956 (17)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre os Requerimentos n.ºs 4 e 31, de 1956, solicitando 60 meses de licença, a partir de 31 de janeiro de 1956, respectivamente, dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

Relator: Sr. Paulo Fernandes.

Os Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, eleitos governadores dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, encaminharam ao Presidente desta Casa os Requerimentos n.ºs 4 e 31, de 1956, nos quais solicitam licença de 60 meses, a contar de 31 de janeiro de 1956, das suas funções de Senador Federal, a fim de tomarem posse daqueles cargos, invocando as seguintes razões:

"I — O Regimento Interno, ao tratar da posse e do exercício do mandato de Senador, diz que as vagas verificar-se-ão:

- a) por falecimento; b) por renúncia; c) pela perda do mandato." (art. 16).

E no art. 17 indica as hipóteses em que ocorrerá a perda aludida.

I — nos casos do art. 48 e seus parágrafos da Constituição Federal;

II — em consequência da perda dos direitos políticos (Constituição cit. art. 135, § 2.º).

A renúncia, salvo as exceções previstas expressamente, não se admite, a não ser como decorrente de um ato expresso. Exige-se da

parte do renunciante a manifestação explícita de vontade, isto é, a sua comunicação por escrito à Mesa e com firma reconhecida (art. 22 do Regimento Interno).

Os casos de renúncia tácita estão definidos no Regimento e se verificam quando "sem motivo de força maior, o Senador deixa de prestar compromisso dentro de 90 dias, contados da inauguração da sessão legislativa ou, se eleito durante esta, contados de sua diplomação".

III — desde que não se cogite de vaga por falecimento ou renúncia, expressa ou tácita, conforme se explanou acima, os outros casos de extinção de mandato dependerão de pronunciamento inequívoco do Senado (art. 23 do Regimento).

O art. 48, da Constituição Federal, enumera as hipóteses correspondentes nos incisos I e II, cominando, na espécie, a pena da perda do mandato pela infração de qualquer das suas alíneas (§ 1.º).

Ainda compendiou, como razão determinante para a perda do mandato, "a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos" ou quando o deputado ou senador tiver procedimento reputado, "pelo voto de dois terços dos membros de uma Câmara, incompatível com o decóro parlamentar" (§ 2.º).

IV — A Constituição Federal preceitua que, a contar da posse, os Deputados e os Senadores não poderão:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (artigo 48, II, c)".

Exercer é desempenhar, praticar, preencher os deveres, as funções ou obrigações de um cargo ou emprego.

É de se ressaltar, em abono das razões aqui expostas, que o preceito constitucional vedou de maneira *iniludível a acumulação de mandatos legislativos sejam federal, estadual ou municipal*. Foi meridianamente claro ao disciplinar a matéria, de sorte a deixá-la definida, quanto ao Congresso Nacional, aos Legislativos Estaduais e às Câmaras Municipais. Não se incluiu, porém, nessa proibição, a hipótese do Senador ou do Deputado exercer o mandato do executivo desde que afastado das funções de legislativo.

Dir-se-á que a matéria é regulada na parte da definição dos Poderes da União, onde, com efeito, a Constituição determinou, como *regra geral*, que "o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, sal-

(17) Publicado no D.C.N. (Seção II) de 27-1-1958

vo as exceções previstas nesta Constituição (§ 1.º do art. 36)”.
 Trata-se, e seria óbvio a afirmativa da limitação do exercício na função de poderes da União. É o princípio básico do regime, consubstanciado na independência e harmonia dos Poderes.

Deduz-se, *a priori*, do que aí se lê que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário, também da União. Seria violação indubitável da independência e harmonia desses Poderes. Nas mesmas condições e por força analógica de tal preceito constitucional, não pode o cidadão investido na função do Legislativo Estadual exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual. O exemplo é verdadeiro, também, na esfera municipal, devendo ser vedado ao Vereador acumular o exercício da função de Prefeito ou de Juiz de Paz, este incluído na categoria de judiciário do Município.

Entre as exceções a Constituição estabelece a seguinte:

“O deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado, não perde o mandato”.

Ao intérprete menos avisado poderá parecer que a Constituição, tendo limitado as exceções, licito não lhe será ampliá-las. Parece fora de dúvida, porém, que a Constituição procurou, tão-somente, com essas exceções, dar remédio legal ao disposto na alínea b do inciso II do art. 48 que proíbe o Deputado ou o Senador de “ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*.” Aliás, a ordem de seqüência desses preceitos constitucionais, colocados no mesmo Capítulo II e na mesma Seção I responde favoravelmente à interpretação de que o art. 51 é a exceção ao rigor da letra b, n.º II do art. 48.

Cumpra, também, observar que o estatuído no art. 36 e seu § 1.º deve valer como regra geral.

Mas no art. 48, II, letra c, no que se refere explicitamente a “mandato” a que não alude o § 1.º do art. 36, a Constituição compagina uma disposição “especial”, que não se dirige genericamente ao cidadão, porém, de modo restritivo ao Senador ou Deputado.

É o que lhes veda é o exercício de outro mandato legislativo.

Desta sorte, quando o outro mandato outorgado ao Senador não for de caráter legislativo, não incidirá ele na perda do mandato pela fulminação constitucional.

É matéria a ser regulada pelo Regimento Interno do Senado da sorte a ser restabelecida a obrigatoriedade da licença pelo tempo em que o Senador tiver que exercer a função de outro mandato eletivo, estranho aos Poderes da União, e não colidente com o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição Federal.

Assim se deverá proceder porque se o artigo 48, II, c, não impede que, desde a posse, o Senador ou Deputado venha a exercer outro mandato desde que não seja legislativo, não infringiria, em qualquer hipótese, o texto constitucional, aquele que, eleito, *verbi gratia*, para o cargo de Governador de Estado, antes da investidura nesta função, obtivesse licença concedida por sua Câmara.

Efetivamente, o Senador que entrar no gozo de licença, não mais está na prática de suas funções, não mais se encontra no seu desempenho, enfim não mais as exerce. Não está, portanto, investido nas mesmas. Desinvestiu-se, sim, das mesmas, tanto que o Suplente é convocado para exercitá-las.

O Regimento Interno reza: “O Suplente convocado para substituição do Senador... (art. 8º)”. E no § 2º, falando acerca do compromisso, adita: “Nas seguintes, o Presidente comunicará à Casa a presença do Suplente, para assumir o exercício do mandato...”.

Logo, o titular, estando de licença, desinvestiu-se constitucionalmente, regimentalmente, da função, embora conserve o cargo. Quem se investe, *ipso facto*, nela, é o Suplente respectivo. E desde que não é vedado, pela Constituição, ao Deputado ou Senador exercer outro mandato eletivo e desde que, para tanto, ele se desinvestiu, previamente, da função legislativa que exercitava, por meio de obtenção legal da licença, não ocorre e nem pode ocorrer, na hipótese, qualquer caso de perda do mandato.

A vista do exposto e dado também que a Constituição da República e o Regimento Interno do Senado não limitam o prazo das licenças, preceituando, apenas, que perde o mandato o Senador ou o Deputado que faltar às sessões por mais de seis meses consecutivos *sem licença*, espera o Requerente, conforme solicitou de início, que o Senado lhe conceda a licença completa de sessenta meses ou a de seis meses, renovável até atingir o referido prazo do mandato de Governador do Estado do Paraná, a contar de 31 de janeiro de 1956.

Além do mais, invoca o Requerente a jurisprudência firmada pelo egrégio Senado Federal, em matéria igual, consubstanciada no Parecer nº 646, de 1955, da Comissão de

Constituição e Justiça aprovado pelo Plenário em cujo parecer foi estudado o assunto e recebeu êle votos brilhantes e eruditos, como também ilustrados por outros pareceres jurídicos de renomados juristas consultos”.

Despachados a esta Comissão, foi designado, para relatá-los o Senador Atílio Vivacqua, que, em brilhante parecer, concluiu contrariamente à concessão das licenças solicitadas, por considerar incompatível o mandato legislativo com o de Governador do Estado.

Submetido a votos o parecer do ilustre relator foi rejeitado por esta Comissão, que, por maioria dos Senadores presentes, opinou favoravelmente à concessão das licenças, nos termos dos citados Requerimentos, pelos motivos abaixo expostos:

“I — O art. 36, § 1º, da Constituição, estatui, como regra geral, que o cidadão investido na função de um dêles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.”

Como é evidente, êsse preceito sômente determina incompatibilidade para o exercício simultâneo de Podêres da União, e não de funções inerentes ou pertencentes a Podêres diversos.

Ora, na espécie, cuida-se de saber se o requerente, investido em cargo legislativo da União, pode exercer função executiva, não da União, mas de Estado, e a resposta só poderia ser positiva, tal como se decidiu quando da licença ao Senador Lino de Mattos para assumir o governo do Município de São Paulo, pois o § 1º do art. 36 fala em cidadão investido na função de um dos Podêres, do que se deduz que o Deputado ou Senador, investido na função do Poder Legislativo da União, não poderá exercer função do Poder Executivo da União ou do Poder Judiciário da União, o que feriria o princípio da harmonia dos Podêres.

Allás, em situação semelhante, não pode o cidadão, investido na função do Legislativo Estadual, exercer a do Executivo ou a do Judiciário Estadual, o mesmo se podendo dizer em relação aos Municípios, não sendo permitido ao Vereador acumular o mandato com a função de Prefeito ou de Juiz de Paz.

Ademais, é de acentuar que o Senador que entrar no gozo de licença não mais está na prática de suas funções, não mais se acha investido nelas, não mais as exerce. Desinvestiu-se delas, tanto que o suplente é convocado para exercê-las.

II — O art. 48, nº II, letra c, veda ao Deputado ou Senador, desde a posse, o “exercício de outro mandato legislativo, seja fe-

deral, estadual ou municipal”.

O que se deve deduzir, dêsse artigo, é que é possível ao Senador ou Deputado o exercício de outro mandato, estadual ou municipal, desde que não seja legislativo.

Assim, quando o outro mandato outorgado ao Senador não fôr de caráter legislativo, não incidirá êle na perda do mandato.

Poder-se-ia argumentar que o art. 49, permitindo ao Deputado ou Senador, mediante licença prévia de sua Câmara, desempenhar missão diplomática transitória ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais, implica proibições de desempenho de outro cargo eletivo, mas a objeção não procederia, uma vez que essa permissão do art. 49 tem por único objetivo abrir exceção ao disposto no art. 48, I, b, que veda ao Senador e ao Deputado o exercício de comissão ou emprego remunerado de pessoa de Direito Público.

III — Assim, pois, o que o art. 48, II, c, da Constituição, proíbe, é que o Senador ou Deputado, desde a posse, exerça outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, e isso porque não quis o legislador vedar ao Deputado ou Senador o exercício de mandatos executivos.

Se o constituinte tivesse querido estender a incompatibilidade a quaisquer mandatos, o texto constitucional diria

“exercer outro mandato *eletivo*, seja federal, estadual ou municipal”,

e não como, o faz,

“exercer outro mandato *legislativo*, seja federal, estadual ou municipal.”

IV — A seu turno, o Regimento Interno do Senado não capitula, entre os casos de perda de mandato, o exercício de função executiva não proibida pela Constituição. Limita-se a reportar-se aos arts. 48, II, c, e 135, § 2º da Constituição.

Logo, Senador, estando licenciado, desinveste-se da função, embora conserve o cargo, investindo-se nela, então, o suplente, para tanto convocado.

V — Verifica-se, portanto:

a) que os Senadores Moysés Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz não pedem licença para exercer funções de um dos outros dois Podêres da União, caso em que seus pedidos encontrariam obstáculo no art. 36, § 1º, da Constituição;

b) que os referidos Senadores pretendem exercer os cargos eletivos de Go-

vernadores do Paraná e do Rio Grande do Norte, e não "comissão ou emprego remunerado", hipótese em que incidiriam na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;

c) que os Requerentes não se propõem ocupar cargo demissível *ad nutum*, pois, não poderiam obter licença, por força do disposto no art. 48, II, b, da Carta Magna;

d) que não pretendem, igualmente, exercer outro mandato legislativo, o que lhes estaria vedado pelo art. 48, II, c.

Diante do exposto, esta Comissão opina pelo deferimento dos Requerimentos n.ºs 4 e 31, respectivamente, dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz.

Sala das Comissões, em janeiro de 1956. — *Cunha Mello*, Presidente. — *Paulo Fernandes*, Relator. — *Kerginaldo Cavalcanti* — *Juracy Magalhães*, com restrições constantes de Ata — *Atílio Vivacqua*, vencido conforme seu voto — *Moura Brasil*.

VOTO DO SENADOR ATTÍLIO VIVACQUA

1 — O nobre Senador Moysés Lupion, devendo tomar posse do cargo de Governador do Paraná, para o qual foi eleito e diplomado, solicita a licença de 60 meses, das suas funções de Senador Federal, a contar de 31 de janeiro de 1956, isto é, correspondente ao período integral ao quinquênio governamental.

Já havíamos elaborado nosso parecer, quando o nobre Senador Dinarte Medeiros Mariz, eleito e diplomado Governador do Rio Grande do Norte, fez, em requerimento que nos foi distribuído em 20 do corrente, idêntica solicitação, baseado nas mesmas razões de seu ilustre colega, as quais passamos a sintetizar.

Preliminarmente, invoca o art. 23 do Regimento Interno, o qual, como precedentemente diz S. Exa., exige o pronunciamento do Plenário, sobre o caso de extinção de mandato quando este não decorre de falecimento ou renúncia expressa ou *tácita*. Entre os casos dessa extinção, o art. 17, inciso III, do mesmo Regimento, enumera o do art. 48 da Constituição Federal e seus parágrafos.

Em abono de seu pedido, sustenta que o inciso II do citado art. 48, tendo vedado apenas a acumulação de mandatos legislativos, federal, estadual ou municipal, não se inclui nessa proibição a hipótese do Senador ou Deputado exercer o mandato executivo desde que se afaste das funções do Congresso Nacional. Acrescenta que não cabe a invocação

do § 1.º do art. 36 da Constituição, por entender que o princípio básico aí estabelecido, da *independência e harmonia de poderes*, se refere apenas aos Poderes da União e que a exceção a esse princípio, no âmbito estadual e municipal, se limita à proibição de exercer o Deputado ou Senador outro mandato legislativo (art. 48, II, alínea c).

Pretendendo apoiar-se, finalmente, no § 1.º do art. 36, conclui que, uma vez desinvestido das funções parlamentares, em virtude de licença para assumir o governo de seu Estado, não incide na vedação do aludido § 1.º

2 — Assim, resumidas as razões expendidas por nosso ilustre colega, passaremos a examinar o assunto sob o aspecto constitucional.

O Senado, de acordo com o brilhante parecer do Senador Benedito Valladares, apoiado pela opinião dos eminentes juristas Dr. Francisco Campos, Professor Pedro Calmon, Ministro Bento de Faria, Desembargador Ivair Nogueira Itagiba, Drs. João de Oliveira Filho, Otto Prazeres, Professores Luiz Antônio da Gama Filho e Oscar Stevenson, concedeu licença ao Senador Lino de Mattos para exercer o cargo eletivo de Prefeito da Cidade de São Paulo, considerando que "o exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional". (Parecer n.º 232 de 1955).

A Comissão de Constituição e Justiça, na conformidade do parecer igualmente brilhante do Senador Lourival Fontes, apreciou na sua última reunião a consulta formulada pelo Senador Bernardes Filho, eleito e empossado Vice-Governador de Minas Gerais, na qual se indaga:

"Sobre se o art. 48, II, letra "c", da Constituição Federal, se estende aos mandatos de Vice-Governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos, para o referido mandato, substituído os respectivos Governadores."

A Comissão, após longos debates, deliberou por maioria de votos:

a) que um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo sem perda do mandato e independente de licença;

b) que ficará privado do mandato o Senador quando for chamado a exercer, e efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador.

3 — A matéria dos mencionados requerimentos deve, em primeiro lugar, ser configurada como hipótese, distinta que é, dos dois referi-

dos precedentes tratados pelo Senado. Importa saber até que limites se aplica ao Estado e ao Município o cânone básico do regime estatuído no art. 36 da Constituição, sistematicamente examinado em combinação com outros preceitos constitucionais, como o art. 7.º, VII, alínea b, art. 48, art. 51, e art. 197, ao lado do art. 18 da Constituição Federal.

São distinções que procuramos estabelecer em nossos pronunciamentos sobre o assunto e que tentamos fixar nos seguintes termos:

I) O poder de auto-organização dos Estados (art. 18 da Constituição) está subordinado, sob pena de intervenção do Governo Federal, ao preceito orgânico do art. 36 da Lei Magna, como estatui o art. 7.º, VII, alínea b, que prescreve:

"O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para:

VII — assegurar a observância dos seguintes princípios:

b) independência e harmonia dos Poderes".

O art. 36 estatui:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si."

"§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição".

§ 2.º — É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições".

O postulado do art. 36, com as exceções admitidas na Constituição, não se limita, na sua obrigatória aplicação aos Estados, às relações dos Poderes Estaduais Legislativo, Executivo e Judiciário, entre si, mas abrange necessariamente as relações desses Poderes com a União, eis que seu coordenado e equilibrado funcionamento assegura a unidade e a coesão do sistema federativo, com base da soberania nacional representada pela União.

Como adiante melhor esclarecemos, o princípio da harmonia e independência dos Poderes, assim definido, estará quebrado, se for outorgada a licença pretendida.

II) No caso do Senador Lino de Mattos, a par dos argumentos expendidos pelo eminente relator, entendemos que a norma fundamental da harmonia e independência dos Poderes expressa no art. 36, observada a proibição de acumulação de mandato legislativo feita na alínea c do art. 48, não se estende, em todas as suas conseqüências, ao municí-

pio, que não é Unidade Federativa, que não possui Poder Judiciário e cuja autonomia administrativa e política postulada no art. 7.º, VII, alínea e, como princípio "constitucional" e definido no art. 28, é estruturada no Estatuto Estadual, não obedece ao paradigma da União Federal imposta aos Estados.

III) No caso do Senador Bernardes Filho, acompanhamos os argumentos do eminente relator e a conclusão adotada pela Comissão de Constituição e Justiça, com base nas considerações em seguida resumidas:

"Como disse S. Ex.ª "o Vice-Governador de Minas Gerais" é um mero suplente de governador, e assim, como o suplente de Senador ou Deputado não sofrendo em suas atividades, as limitações destes, não pode ele ficar sujeito às mesmas restrições do Governador.

Pela Constituição de Minas Gerais (Título IV — Do Poder Executivo — Capítulo I — Do Governador e do Vice-Governador) o Vice-Governador tem uma função exclusiva: a de substituir o Governador. Só exerce seu cargo quando governa, ou melhor, quando já é Governador. Fora dessa posição, não tem, praticamente, nenhuma função. A Vice-Governadoria é, pois, simples expectativa de uma função, só vale, em realidade, quando o seu titular deixa de ser Vice-Governador para ser o Governador mesmo. Só então ela é exercida.

Se o Vice-Governador mineiro presdisse à Assembléia Legislativa, teríamos respondido negativamente à consulta do Senador Bernardes Filho.

O cargo de Vice-Governador, embora admitida a sua constitucionalidade (Acórdãos do Supremo Tribunal Federal nas Representações números 93 e 97 — Revista Forense, Vol. CXXVI, fasc. 558, pág. 401, Idem Vol. CXXV, fasc. 556, pág. 390) — não foi previsto, no Estatuto Supremo, e não constitui órgão do sistema governamental dos Estados e não guarda isonomia constitucional com o cargo de Vice-Presidente da República — órgão essencial do regime bicameral; é, como assinalou o Ministro Orozimbo Nonato, uma *figura anômala*, especialmente quando investido de sua função de presidir a Assembléia Legislativa, o que não ocorre no caso do Senador Bernardes Filho.

Não seria, portanto, equiparável ao Vice-Presidente da República, em determinadas e principais atribuições.

Não sendo, pois, o Vice-Governador uma entidade cuja existência decorra do nosso sistema constitucional e que é facultativamente introduzida na estrutura dos Estados, não

se lhe estende, obrigatoriamente, o preceito do art. 197 da Constituição, pela analogia que porventura se lhe reconheça com o cargo de Vice-Presidente da República.

O art. 197 diz que "as incompatibilidades declaradas no art. 48 estendem-se, no que for aplicável, ao Presidente e Vice-Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos membros do Poder Judiciário".

É imprescindível que tais incompatibilidades sejam expressamente estatuídas nas constituições locais, como fizeram a de Alagoas, (art. 146), Maranhão (art. 129), Piauí (art. 168), e Rio de Janeiro, (art. 153).

A Constituição de Minas Gerais, entretanto, silenciou a esse respeito.

Não havia, pois, como deixar de responder afirmativamente à consulta em apêço, que foi genericamente respondida quando, consoante nosso ponto de vista externado então, perante esta Comissão, a teríamos respondido em relação ao caso concreto.

4 — Fixadas as distinções entre os três casos submetidos, podemos melhor destacar o contraste das conclusões: De um lado a da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, emitida de acordo com a Indicação n.º 6/55 e o Parecer, igualmente erudito, respectivamente dos ilustres Deputados Carvalho Sobrinho e Hugo Napoleão, afirmando, de um modo absoluto, a *incompatibilidade do mandato legislativo com o de qualquer dos outros Poderes da União, dos Estados e dos Municípios.*

Nesta corrente se encontra também nosso douto colega Senador Argemiro de Figueiredo, voto vencido no parecer sobre o pedido de licença do Senador Lino de Mattos. De outro lado, a conclusão daqueles que, como os nobres petiçãoários, sustentando que ante o disposto no art. 48, II, c, o Deputado ou Senador pode exercer, sem incompatibilidade, mandato executivo, *bastando que, para tanto se desinvista, previamente, mediante licença, da função legislativa.*

Este último entendimento, levaria, aliás, — dizêmo-lo, *data venia* — à aberração de admitir-se que o Deputado ou Senador eleitos Presidente e Vice-Presidente da República poderiam, da mesma forma, conservar o seu mandato legislativo.

Uns exarcebaram o princípio da divisão de poderes, outros o desprezaram. Na interpretação de uma disposição constitucional cabe recorrer à totalidade da Lei Suprema. Nenhuma disposição constitucional deve ser separada das restantes, cumprindo entender todas as cláusulas de modo a dar-se efeti-

vidade aos grandes propósitos da Constituição e a seus institutos básicos, (American Jurisprudence, Constitutional Law, pág. 662).

5 — Não caberia reviver, hoje, o debate sobre a doutrina da separação de poderes já pressentida por Aristóteles, que, como disse Janet, (História de la Ciencia Política — tradução de C. Escobar e R. Fuente), Locke reproduziu e Montesquieu fixou na sua brilhante e imortal teoria, como fundamento de liberdade civil e política.

A Constituição norte-americana elaborada sob a influência dos famosos comentários de Blackstone, partidário da divisão de poderes, adotou-a sem defini-la num artigo especial, consagrando-a através de disposições esparsas. Ali o instituto sofreu importante evolução. A Constituição de 1891 preceituava no art. 15:

"São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si".

O art. 79 estabelecia:

"O cidadão investido em funções de qualquer um dos três Poderes Federais, não poderá exercer as de outro."

A Constituição de 1934 dizia numa fórmula feliz, no art. 3º:

"São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si."

O dogma dos arts. 15 e 79 do Estatuto de 1891, antes mesmo de enunciado como norma básica do regime, como veio a fazer a Constituição de 1926, já era uma cláusula de indeclinável observância pelos Estados. (Barbalho — Comentários à Constituição de 1891, pág. 267-268. Milton — A Constituição do Brasil, pág. 333).

A Constituição de 1926, incluiu entre os princípios constitucionais, a independência e harmonia de Poderes.

A Constituição de 1946 consagrou a tríade dos Poderes, mas aceitou a divisão quanto a seu exercício, com as restrições, nela estatuídas, conforme a Emenda Gustavo Capa-nema.

6 — A Constituição, no art. 36, § 1º, vedou, de um modo geral, o exercício simultâneo de dois Poderes. Entretanto, com relação aos membros do Poder Legislativo, ela proibiu o exercício de outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal (art. 48, II, alínea c) e permitiu, com prévia licença de sua Câmara, desempenhar missão

diplomática de caráter transitório e, independente desta licença, a de Ministro de Estado, Interventor Federal ou Secretário de Estado (arts. 49 e 51).

Ressalvados, pelas razões anteriormente expendidas, o caso de Prefeito municipal eleito e o de Vice-Governador, as exceções estabelecidas nos arts. 49 e 51 são as únicas abertas ao *cânone* fundamental do art. 36, § 1º.

Todas as Constituições estaduais reproduziram o texto do art. 36 da Constituição Federal.

Por sua vez, o art. 197 da Constituição, já transcrito, é norma complementar (art. 36, § 1º), devendo assinalar-se que até agora não foi considerado no exame da presente questão. Entretanto, ela integra princípio constitucional que os Estados deverão observar (art. 7º, VII, alínea b).

Assim, na organização estadual, o Governador é o Chefe do Poder Executivo, não se tendo admitido, por inconciliável com o sistema presidencial da Lei Maior, o Governo Coletivo, adotado pela Constituição do Rio Grande do Sul. (Acórdão proferido na respectiva Representação).

As incompatibilidades enumeradas no artigo 48 compreendem a proibição do exercício do mandato legislativo pelo Deputado ou Senador. Determinando o art. 197 a extensão, ao Presidente e Vice-Presidente da República, no que fôr aplicável, das referidas incompatibilidades, é óbvio que não poderá exercer mandato legislativo.

A Constituição Federal não estabelece em outro dispositivo a perda do mandato legislativo para o Deputado ou Senador investido do mandato de Presidente e Vice-Presidente da República. Não precisaria fazê-lo, dentro do próprio sistema da Constituição. Entretanto, essa foi expressa no art. 197. A interpretação sumária de que o art. 36, § 1º somente proíbe ao representante federal o exercício simultâneo do mandato legislativo e executivo, conduziria ao monstruoso absurdo de admitir-se que o Deputado ou Senador, eleito Presidente e Vice-Presidente da República, poderia licenciar-se das suas funções no Congresso Nacional.

Se, porém, não se aceitasse esse inevitável entendimento do texto constitucional, é evidente que as incompatibilidades seriam um inelutável corolário do princípio do art. 36. A divisão orgânica dos Poderes não há de ser vista, apenas, no quadro das relações da União ou da mesma unidade federativa. A harmonia e independência terá de verificar-se entre os órgãos do Governo Federal ou

do Governo Estadual, como fundamento da unidade institucional e funcional da Federação. Não seriam compreensíveis atritos e antagonismos entre esses órgãos, nem tão pouco se compreenderia que os respectivos titulares não ficassem ao abrigo de influências e situações suscetíveis de perturbar, ou de comprometer, moralmente, o desempenho de eminentes funções da soberania nacional.

Depois de uma orientação menos rígida, a Câmara de Representantes dos Estados Unidos declarou que, embora a Constituição não proíba a um de seus membros o desempenho de cargos estaduais, é um princípio universalmente reconhecido pela Common Law que a mesma pessoa *não pode tomar a seu cargo, o cumprimento de deveres inconsistentes e incompatíveis, e que há uma absoluta incompatibilidade entre as funções dos dois postos: Membro do Congresso e Governador do Estado de Connecticut*. (CARLOS M. BIDECAIN — *El Congreso de Estados Unidos da América*, nº 70).

8 — Os Governadores, dentro do regime federativo presidencial, são os agentes de execução das leis e atos emanados do Governo Federal, e como em seguida mostramos, suas funções interferem diretamente na esfera de competência privativa do Senado em assuntos estaduais.

Ao Governador do Estado, conforme as Constituições do Paraná, Rio Grande do Norte e as demais, compete celebrar com a União acordos e convenções sem caráter político, *ad referendum* da Assembléia Legislativa, solicitar a intervenção federal, nos casos previstos na Constituição Federal (artigo 48, IX e XII, da Constituição do Paraná, e art. 45, V e VI, da Constituição do Rio Grande do Norte).

9 — No tocante às relações das unidades federativas com o Senado, evidenciadoras da irredutível incompatibilidade, entre o cargo de Senador e o de Governador, reproduzimos palavras nossas proferidas em parecer emitido na Comissão de Constituição e Justiça.

"Ao Senado, a par de seu papel na elaboração legislativa, com a mesma faculdade de iniciativa da Câmara dos Deputados, ressalvado apenas o disposto no § 1º do art. 67, competem relevantes atribuições privativas. É juízo político nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República (art. 62). Exerce a função de *Magnum Concilium* do Estado na aprovação da escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do

Tribunal de Contas, dos Membros do Conselho Nacional de Economia, do Prefeito do Distrito Federal, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente (arts. 63, I). É órgão de unificação e fiscalização no plano nacional, de importantes setores da política econômica e financeira das Unidades federadas, em virtude de sua competência para autorizar o aumento de impostos de exportação (art. 19, § 6º), empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (arts. 33 e 63, II), alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares (art. 156, § 2.)

Incumbe-lhe uma das mais graves responsabilidades na vida da Federação e na preservação da unidade nacional — a de suprema instância, na solução política das divergências ainda remanescentes, entre os Estados, sobre a demarcação de suas linhas de fronteira (art. 6º do Ato das Disposições Transitórias).

O poder conferido ao Senado para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64), abrangendo toda a legislação federal, estadual e municipal e os próprios regimentos dos tribunais, exalta-o a proeminência na vigilância e controle da constitucionalidade das leis. Trata-se de prerrogativa exercida, não apenas sob a injunção de ordem jurídica, senão também por motivos de interesse público e nacional, que são soberanamente apreciados".

O exercício do cargo de Governador conflita com o mandato de Senador, numa esfera importantíssima de ininterruptos interesses Intergovernamentais. O mandato de Deputado ou Senador colocado na governadoria do Estado, não poderá por sua vez, ficar devidamente preservado, o que objetiva, precipuamente, a regra do art. 36 da Constituição Federal, integralmente aplicada aos *Podêres do Estado*.

Não seria possível restringir-se o princípio cardinal da harmonia e independência dos Podêres a mera interação no plano estadual dos Podêres Legislativo, Executivo e Judiciário. Esse princípio terá de abranger, imperiosa e indispensavelmente, as relações entre os podêres estaduais e os da União. Observou WILLARD HURST, a divisão de poder é mais uma matéria prática, isto é, da realidade institucional do que da própria doutrina. (REVIEW OF THE DISTRIBUTION OF NATIONAL POWERS — in Supreme Court and Supreme Law, pág. 158. Indiana University Press — 1954).

Embora possamos penetrar a fundo e seguramente no terreno da doutrina constitucional, não há, porém, como negar que dentro da nossa realidade institucional, estaria gravemente vulnerado o postulado do art. 36 com a concessão das licenças pretendidas.

A Comissão de Justiça já antecipou sua opinião sobre o caso da solução dada a Consulta feita pelo Senador Bernardes Filho, ao concluir que o Vice-Governador em assumindo o cargo de Governador perde o mandato.

10 — A controvérsia que se levantou em torno desse problema jurídico, e que tanto se reflete na vida do Congresso Nacional, aconselharia transpor-se a matéria para o plano do Regimento Comum, eis que ela é também essencialmente pertinente ao funcionamento do próprio regime bicameral, que não pode ficar subordinado a regras conflitantes sobre o exercício do mandato.

11 — Dada a incompatibilidade do mandato legislativo com o de Governador de Estado, a Comissão de Constituição e Justiça opina contrariamente à concessão das licenças constantes dos Requerimentos n.ºs 4 e 31, solicitadas respectivamente, pelos nobres Senadores Moyses Lupion e Dinarte de Medeiros Mariz.

Sala das Comissões, em 24 de janeiro de 1956. — *Atílio Vivacqua*.

Submetidos à deliberação do Plenário, na sessão de 26 de janeiro de 1956, os requerimentos foram aprovados.

DEBATES

Durante a discussão dos Requerimentos em tela os Senadores Cunha Mello, Domingos Velasco, Atílio Vivacqua e Kerginaldo Cavalcanti, pronunciam os discursos abaixo transcritos:

O SR. CUNHA MELLO (*Para declaração de voto*) — Sr. Presidente, quero trazer ao Senado as razões pelas quais votei contra esses dois requerimentos. Sou coerente.

Repito hoje o voto que anteriormente pruferei na Casa, com relação à licença do Senador Lino de Mattos. O ato do Senado concedendo a licença já constituiu objeto de decisão judiciária, no Estado de São Paulo, e aquêle Tribunal, que julgou a matéria, considerou o Sr. Lino de Mattos sem quaisquer imunidades, pois que o Senado não lhe podia ter concedido a licença.

Hoje, há uma decisão Judiciária que se solidariza com o ponto de vista daqueles que aqui negaram ao Senador Lino de Mattos, a referida licença e estão, agora, de melhor vantagem para também negar a licença so-

licitada pelos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Segundo concluo da declaração inicial, Vossa Excelência reconhece que a concessão da licença pelo Senado ao Sr. Lino de Mattos constitui, realmente, um precedente.

O SR. CUNHA MELLO — Desacertado e infeliz.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Com qualquer qualificativo que se lhe dê, continua sendo um precedente. Era o que desejava ouvir de V. Ex^ª

O Sr. *Vivaldo Lima* — Mas não autoriza a repetição.

O SR. CUNHA MELLO — A repetição do erro não faz verdade. O desacerto do Senado não pode constituir hermenêutica constitucional.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Estou de acôrdo com V. Ex^ª, porém, se o Senado concede licença a uns e nega a outros, não está fazendo justiça.

O SR. CUNHA MELLO — V. Ex^ª não se opôs à licença do Sr. Lino de Mattos.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Baseado no parecer da Comissão de Justiça de que V. Ex^ª é ilustre presidente.

O SR. CUNHA MELLO — De que foi relator correligionário de V. Ex^ª um dos mais dignos representantes do seu Partido — o Senador Argemiro de Figueirêdo — cuja ausência deploro, neste momento, porque tenha a certeza de, se presente, S. Ex^ª continuaria a defender o mesmo ponto de vista.

O Sr. *Juracy Magalhães* — O ponto de vista do Senador Argemiro de Figueirêdo é certo, estou disso convencido; del minha opinião perante a Comissão de Constituição e Justiça na presença de V. Ex^ª

O SR. CUNHA MELLO — Era o certo.

O Sr. *Juracy Magalhães* — O precedente criado pelo Senado, ao votar a concessão da licença requerida pelo nobre Senador Lino de Mattos forçaram-no a rever essa licença ou a estendê-la aos novos requerentes.

O Sr. *Moura Andrade* — Aceito a primeira hipótese, a única compatível com o Senado.

O SR. CUNHA MELLO — Sempre é cedo para se corrigirem erros. E' o que o Senado devia fazer na decisão de hoje.

O Sr. *Juracy Magalhães* — De inteiro acôrdo com V. Ex^ª

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Preciso que os professores me ensinem, para convencer-

me do contrário. Enquanto nada aprender, não posso dar a mão à palmatória. Queria justamente ouvir a opinião dos doutos constitucionalistas da Casa.

O Sr. *Atílio Vivacqua* — A matéria foi examinada em torno de muitos argumentos, inclusive de grandes juristas, mostrando-se que não há semelhança nem correlação com este caso, pelo seguinte: os Municípios, embora autônomos, não possuem os três Podêres, de modo que, o princípio da harmonia e independência dos Podêres, referido no art. 36 da Constituição, não seria quebrado.

No caso do Vice-Governador, chegamos a esta conclusão; trata-se de caso não previsto na Constituição, de tal ordem que o Ministro Orosimbo Nonato o considerou figura anônima nas Constituições estaduais. Concluo, pois, que, não exercendo S. Ex^ª qualquer função além daquelas que aguardam o advento da Constituição, não se pode estabelecer a incompatibilidade.

O Vice-Governador é elegível para todos os postos, de sorte que é uma figura, dentro daquela profissão constitucional.

O Sr. *Vivaldo Lima* — Em expectativa.

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Não há expectativa. A função é *sui generis*, mas existe, realmente. O Vice-Presidente da República tem a função inclusive, de presidir as sessões do Senado, e o Vice-Governador embora não presida à Assembléia Legislativa estadual, nem por isso deixa de ter função.

O Sr. *Atílio Vivacqua* — No voto que proferi, na Comissão de Constituição e Justiça, assinalai, precisamente que se a Constituição tivesse dado ao Vice-Governador a função de presidir os trabalhos da Assembléia Legislativa, eu consideraria existente a incompatibilidade. Contudo, a Carta Magna não o faz.

O Sr. *Kerginaldo Cavalcanti* — Vê V. Exa como o assunto é delicado. Eu não chegaria a essa conclusão, pois sustento a tese de que o Vice-Governador tem função, e tanto tem que toma posse no cargo. Ora ninguém se empossa em coisa nenhuma, desde que alguém é empossado no cargo, *ipso facto* e *ipso jure*, tem função.

O SR. CUNHA MELLO — Sr. Presidente, quero escusar-me do dever parlamentar de responder aos apartes dos nobres colegas, porque, na verdade, S. Exas não me apartearam — apartearam-se reciprocamente.

Passo a ler a minha justificativa de voto contrário à licença solicitada.

"Sr. Presidente:

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a que tenho a honra de presidir, votou em suas duas últimas sessões, dois pareceres, cujas conclusões estão em colidência, em manifesta desarmonia.

Num dêies, respondendo à consulta do Senador Bernardes Filho opinou que o referido Senador, diplomado Vice-Governador de Minas Gerais, assumindo as funções de Governador, no caso de impedimento ou sucessão do titular eleito, perderá o mandato de Senador; noutro, no mais recente, se manifestou favorável às licenças de 60 meses, solicitadas pelos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz para que, sem perda do mandato que têm, possam dêie afastar-se para exercer as funções de Governadores dos seus Estados — Paraná e Rio Grande do Norte.

Como se vê, os dois pareceres, embora focalizando situações de fato um pouco diferentes, similares, mas que não são idênticas, concluem de forma diversa apesar de aos dois casos applicarem os mesmos dispositivos constitucionais. Nega o primeiro aquilo que o segundo concede. Para negar e para conceder, os dois, ambos, têm em essência, os mesmos fundamentos.

Dir-se-á e não negamos que essa versatilidade de orientações é muito comum nos órgãos coletivos.

Explicam-se, muito compreensivamente, pela diferença de *quorum* e pela própria diversidade dos membros que votam num caso e noutro.

Foi isto que, na realidade, ocorreu nas duas últimas reuniões da Comissão de Constituição e Justiça, em que os membros vencidos na decisão da primeira espécie, mantendo o seu ponto de vista na segunda, em que outros Senadores compareceram, em substituição de colegas ausentes, conseguiram com êsses fazer vencedor o seu ponto de vista.

No primeiro caso, relatado pelo Senador Lourival Fontes, o parecer vencedor tem as assinaturas do Relator e mais dos Senadores Antônio Novaes Filho, Atílio Vivacqua, Fernandes Távora, Rui Palmeira e Sylvio Curvo, sendo votos vencidos os Senadores Kerginaldo Cavalcanti, Paulo Fernandes e Moura Brasil; no segundo caso, foram vencidos o Relator Atílio Vivacqua e Mourão Vieira, substituído do Senador Lourival Fontes e vencedores Paulo Fernandes, Kerginaldo Cavalcanti, Juracy Magalhães (substituindo o Senador Rui Palmeira) e Moura Brasil (quatro).

Pedimos vênias aos meus nobres Ilustres companheiros da Comissão de Constituição e Justiça, signatários, em maioria, de quatro contra dois, do segundo parecer, de divergir de sua conclusão, manifestando-mo pela conclusão do primeiro.

Aliás, não tendo votado nos dois casos, face à divergência dos pareceres nêie emitidos, neste momento, em plenário, devendo votar temos que nos decidir por um ou por outro.

Fazêmo-lo baseado nas seguintes razões, que já orientaram voto nosso quando do ensejo da licença concedida ao Senador Lino de Mattos para ser Prefeito de São Paulo.

Nesse caso, de ontem e, neste caso, de hoje, temos o mesmo ponto de vista, agora, acrescido doutros fundamentos.

De início, como preliminar, entendemos que o Senado não tem a faculdade que se lhe pede de *conceder licença para o exercício de funções eletivas — estaduais ou municipais*.

O Senado *ex vi* da Constituição e do seu Regimento Interno, só pode conceder as licenças a que se refere o artigo 49 daquela e 24 dêsse.

Se a Constituição só admite licenças aos Senadores ou Deputados, nos têrmos que menciona, outras licenças não lhes podem Senado e Câmara conceder."

O Senador Cunha Mello passa a ler o voto, que emitira quando da apreciação do Requerimento de licença apresentado pelo Senador Lino de Mattos e cujo texto já transcrevemos anteriormente.

Em aparte, diz o Senador Moura Andrade:

O Sr. Moura Andrade — A Constituição não é apenas um instrumento político ou uma carta jurídica, mas também, um instrumento ético, e principalmente ético, porque, no instante em que organiza politicamente o Estado e declara juridicamente organizada a Nação, ela o faz tendo em vista, antes de mais nada, as normas morais, sem as quais não podemos conceber a simples existência do direito.

O SR. CUNHA MELLO — Sr. Presidente — Emitindo um parecer sobre o assunto, aqui já debatido, e, *data vênias*, mal resolvido, conciliu muito bem o Deputado Hugo Napoleão:

"Debaixo da lei política de cada país existe uma subestrutura de idéias gerais que ela propõe, uma infinidade de relações iminentes que ela não define, uma base comum, uma rede intrincada e sutil de princípios que a apoiam, que orientam, mas que ela não particulariza".

Este conjunto de princípios constitui, a respeito da lei fundamental do país, a fonte superior de sua interpretação, e às conclusões que dela decorrem estão subordinadas em sua inteligência, todas as cláusulas constitucionais. RUY BARBOSA *Com. à Const. Bras.*, volume III, pág. 411).

Na realidade, as inúmeras leis vedativas de acumulações de cargos e funções dos servidores públicos, fixadoras da tradição do nosso Direito, sobre o assunto, bem como os princípios contidos nos dispositivos constitucionais invocados impõem, no nosso entender, as conclusões a que chegamos.

Não será demais salientar que das normas gerais, reguladoras da proibição da acumulação de mandatos políticos, de cargos e funções, constantes da Constituição, ressalta, inequivocamente, a preocupação do constituinte de 1946, em infundir um conteúdo moral à disciplinação da matéria.

Assim, em síntese e em conclusão, além de injurídico, de ilegal, de inconstitucional é, também, senão imoral, pelo menos atentatório da pureza do regime que o cidadão investido nas funções de qualquer dos poderes exerça as de outro."

Os Senadores Argemiro de Figueirêdo, Lourival Fontes e Atílio Vivacqua, fundamentando os seus pareceres na Comissão de Constituição e Justiça, firmaram-se nas melhores razões de direito, de hermenêutica constitucional e de ética política. Não é possível que se dê à Lei Magna do País uma interpretação para resolver casos políticos regionais, ferindo-se os princípios básicos do regime nela adotado.

Pelos fundamentos que já expendi no caso Lino de Mattos, pelos pareceres daqueles eminentes colegas, voto contra a licença solicitada pelos nobres colegas senadores Moyses Lupion e Dinarte Mariz.

Sr. Presidente, Senhores Senadores:

É esta a minha declaração de voto, em que sou coerente, votando como votei no caso Lino de Mattos.

Não esperamos, não temos a veledade de ver o nosso ponto de vista vencedor.

Hoje, a maioria, não é só maciça, é mesclada.

É um verdadeiro rôlo compressor. É de gases e troianos.

O SR. DOMINGOS VELASCO — Sr. Presidente, peço desculpas a Vossa Excelência e

ao Senado por ocupar a atenção da Casa neste instante; prometo, porém, que não o farei por mais de 10 minutos, tempo suficiente para expor meu ponto de vista.

Sabem V. Ex^a e o Senado que não sou jurista, mas simples bacharel em Direito. Todavia, quando estudei a matéria, já possuía formação matemática. Acostumei-me a estudar as questões de Direito com o método com que estudava as questões de matemática, sobretudo de matemática superior. A mim mesmo, quando ouço discursos notáveis aqui no Senado, faço a pergunta que o Marechal Foch fazia a si próprio: "De que se trata?"

Trata-se de saber quais são as incompatibilidades expressas na Constituição, entre o exercício de funções legislativas com outras funções do Estado.

A mim mesmo me pergunto: por que se criaram tais incompatibilidades? Que razão levou os constitucionalistas a estabelecerem-nas?

Verifica-se que a Constituição pretende resguardar o exercício da função legislativa de quaisquer seduções e da pressão de outros interesses que pudessem tolher ou macular a ação do Deputado ou do Senador.

Não desejo entrar na apreciação de que o Estado, fazendo parte da União, não pode ter seu governo exercido por pessoas pertencentes aos poderes da União.

Quem ler os debates travados na Convenção de Filadélfia, em 1787, quando se forjou a Federação, em que os país da independência americana de onze anos antes, criaram seus gênios políticos, verificará, facilmente, que as condições da federação brasileira são muito diferentes das que determinaram a formação dos Estados Unidos da América do Norte.

Lá — como V. Ex^a Sr. Presidente sabe melhor do que eu — eram treze colônias independentes. Tinham os próprios Governos apenas submetidos à metrópole. Fizeram a Guerra da Independência e declararam-se independentes em 1776. Para que pudesse a União ser governada criaram a Federação. Cada Estado cedeu à União Federal o estritamente necessário para que vivesse, reservando para si mesmo aqueles poderes não expressamente dados à União.

No Brasil, sabemos muito bem, os Estados eram províncias de um regime unitário. Não tinham direito de espécie alguma, a não ser os que vinham gozando desde o tempo das Capitânicas. Quando se forjou a Federação, as províncias não possuíam a independência ne-

cessária nem a autonomia de que desfrutavam as unidades norte-americanas.

A meu ver não procede a tese de que aquilo que é vedado à União o é também aos Estados. Salvo se a Constituição expressamente o proibir.

No que tange ao exercício dos poderes da União, verifica-se que são exercidos através de órgãos especificamente determinados na Carta Magna: Congresso Nacional, órgão do Poder Legislativo. Deputados e Senadores não podem, ao mesmo tempo, exercer determinada função ou receber determinados favores, porque o princípio constitucional procura resguardá-los das seduções ou pressões que possam sobre eles ser exercidas. Eis o objetivo fundamental do instituto jurídico da incompatibilidade. A Constituição de 1891 enumerava todos os casos que tornavam os Membros do Congresso incompatíveis para o exercício do mandato. O mesmo acontece com a de 1946. Contém todas essas determinações.

Sr. Presidente, pretender criar aos Deputados e Senadores restrições, além das previstas, alegando pontos de vista morais e éticos, não me parece procedente. A Constituição, como não poderia deixar de ser, e, antes de tudo, instrumento de Governo.

Sempre que não corresponde aos anseios, nem às exigências do governo de um povo, tem que ser emendada, revogada, ou até mesmo destruída.

Sr. Presidente, não vejo absolutamente, na atual, qualquer disposição que impeça de se conceder licença a um Senador para exercer o cargo de Governador do seu Estado. Nem mesmo o princípio ético; nem mesmo o motivo de ordem moral. Ao defender esta posição, não o faço pelo meu prezado amigo Senador Dinarte Mariz, ou pelo Senador Moysés Lupion. Faço-o por motivo muito diferente. Penso nas prerogativas do meu mandato, temendo que, amanhã, surjam novas violências às minhas prerogativas e ao meu direito de cidadão brasileiro.

Senhor Presidente, quando se apresenta o argumento, por vezes repetido aqui, de que somente as exceções dos artigos 49 e 51 permitem a acumulação das funções de legislador e outra, lembro-me que não se referem à proibição da letra c, alínea 2, do artigo 48 da Constituição. Referem-se, sim, à letra b do inciso que assim dispõe:

"Ocupar o cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*".

Por que se proíbe ao legislador ocupar cargo do qual possa ser demitido *ad nutum*? —

Precisamente para excluir a possibilidade de se corromper o voto do legislador.

Quais os cargos que o Senador ou Deputado podem exercer?

Missão diplomática em caráter transitório; participação no estrangeiro de Congressos, Conferências ou Missões Culturais, e as enumeradas no art. 51, da Constituição; a função de Ministro de Estado, de Interventor Federal ou Secretário de Estado, porque todos esses são cargos demissíveis *ad nutum*.

Precisamente a essas exceções é que se refere a proibição expressa na letra d, item 2, do art. 48, e que nada tem a ver com o princípio de independência e harmonia de Poderes.

O art. 36 da Constituição Federal é claro quando diz que não podemos estender essa norma aos órgãos estaduais, porque os Estados se regem, a esse respeito, por suas próprias Constituições:

"São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Senhor Presidente. Poderes não são órgãos; os Poderes da União constituem alguma coisa de muito diferente dos órgãos que o executam.

Ninguém classifica o Senado Federal de Poder da União; ele é o órgão executor do Poder Legislativo.

Há, como se sabe, teoria do Direito Constitucional que define muito bem o que seja a noção de Poder.

Senhor Presidente não é possível que o cidadão, investido de um deles, exerça o do outro. O parágrafo 1º proíbe que o deputado seja ao mesmo tempo, presidente da República; tampouco pode ser ministro do Supremo Tribunal Federal, porque são poderes da União, não dos Estados.

Por que julgo que um governador eleito pelo povo pode licenciar-se do Senado sem perda de mandato? Porque não encontra para isso incompatibilidade. Pergunta-se: é demissível *ad nutum*? Como não é, como o cargo é de governador, pode-se modificar o voto do Senador ou Deputado, como seria no caso, por exemplo, de celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público ou entidade autárquica. Seria um meio de o Poder Executivo obter votos a seu favor de membros do Poder Legislativo.

Evidentemente um governador do Rio Grande do Norte, do Paraná, de Minas Gerais ou de São Paulo, eleitos pelo povo de cada um desses Estados, não pode ser for-

çado no seu voto de senador. Nem é demissível *ad nutum*.

Não vejo incompatibilidade moral, sequer, no exercício do cargo de governador, nem perda do mandato.

Dir-se-á que é provelto pessoal. Mas se éle, durante o exercício do Governo, não faz parte do Poder Legislativo, não tira os proventos disso, pergunto: qual a vantagem de ordem material que há na concessão dessa licença, para que se diga que é imoral o fato?

Senhor Presidente, quero deixar bem claro que voto conscientemente, como sempre, com aquela absoluta independência que o Senado me faz honra de acreditar, sem olhar interesse pessoal de quem quer que seja, inteiramente convencido de que, se votasse contra a licença desse Governador, estaria ferindo um legítimo direito que éle tem como cidadão da República.

Desejo deixar bem claro o ponto de vista, de que, embora não seja jurista, mas simples bacharel em Direito...

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti — Jurista e bastante notável.

O SR. DOMINGOS VELASCO — ... a minha ignorância não vai ao ponto de desconhecer êsses elementares princípios do Direito Constitucional, que se aprendem nos primeiros anos de academia.

O Sr. Apolônio Salles — Os argumentos de V. Ex.^a foram brilhantes.

O SR. DOMINGOS VELASCO — Quando se pensou nas incompatibilidades do mandato de legislador com outras funções; quando se criaram essas incompatibilidades, não se estabeleceu êsse instituto, senão com o objetivo de impedir que o senador ou deputado fôsse desviados através de favores, de propinas, de contratos, de cargos demissíveis *ad nutum*, de exercício de seu mandato.

Tanto assim, que a Constituição de 1891, que estabelecia tôdas aquelas restrições para os que exerciam o mandato de deputado, admitia que podiam exercer outras funções públicas, como bem lembrou o nobre Senador Kerginaldo Cavalcanti. Não proibia que senadores e deputados exercessem outras funções públicas fora das sessões legislativas.

Penso, Sr. Presidente, que já excedi os 10 minutos para os quais havia pedido a tolerância da Casa. Quero, porém, deixar bem claro, absolutamente esclarecido, o meu voto, que é um voto de consciência, de um homem que tem rudimentos de direito e exerce o mandato de Senador com absoluta, completa independência.

Sou favorável à concessão de licença aos dois colegas eleitos governadores do Paraná e do Rio Grande do Norte."

O SR. ATTÍLIO VIVACQUA — Sr. Presidente, na Comissão de Constituição e Justiça, fui voto vencido, tendo sido distinguido com o honroso apoio do meu ilustre colega Mourão Vieira. No Plenário ouvimos os brilhantes discursos dos eminentes Senadores Cunha Mello e Moura Andrade, sustentando a denegação das licenças requeridas pelos nossos dignos colegas. A tese favorável a essa pretensão foi, aqui, versada também com elevada proficiência pelos nobres colegas Kerginaldo Cavalcanti, Domingos Velasco e Paulo Fernandes, êste na qualidade de Relator. Embora lhes sobejem inteligência e cultura não enfrentaram, *data venia*, as principais teses do meu modesto estudo.

O adiantado da hora não me permite, porém, desenvolver considerações sobre o debatido assunto, que tanta repercussão tem tido no seio da opinião pública.

Sr. Presidente, se o Senado assumir a responsabilidade da concessão das licenças solicitadas, restar-nos-á, ante a consciência constitucional ferida, o consóio de continuarmos a ter como membros desta Casa os prezados e ilustres colegas licenciados, aos quais estamos vinculados pelos laços de amizade, de admiração e de apreço."

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — Sr. Presidente, volto a tratar do assunto — e sem paixão, sem animosidade pessoal, sem que no meu espírito exista contra quem quer que seja, mesmo à distância, um laivo de animosidade ou de má vontade.

Falo com a mais absoluta insuspeição. Não tenho, por mínimo, qualquer interesse em causa. Quem quer que sopesse seus sentimentos, reconhecer-me-á, nesta tribuna, a isenção de ânimo para o debate.

Não me importa o caso do Sr. Moysés Lupion; não tenho qualquer "trica" com o Sr. Moysés Lupion; os interesses de S. Ex.^a não me afloram à pele, em qualquer sentido que seja.

Não tenho, também, contra o Sr. Dinarte Mariz — aliás, meu adversário no Rio Grande do Norte — outro sentimento que não o de enquadrá-lo nos princípios da justiça, da coerência em que já uma vez me encontrei, quando, desta alta tribuna, com o assentimento do Senado, advoguei a concessão da licença para que um nosso preclaro colega exercesse as funções de Prefeito da Capital de São Paulo.

Compreendo perfeitamente o regime, compreendo o sentido da federação — o fracio-

namento dos Estados em unidade política. Vinculam-se, entretanto, à força nuclear da Nação. Na sistemática os Podéres tripartiram-se, entretanto, nem essa circunstância, Sr. Presidente, é consecutória jurídico-política porque, mesmo no Império, quatro eram os Podéres, em vez de três; e já houve quem negasse ao poder judiciário sua significação de outro Poder político dada sua dependência ao Poder Executivo, pelo fato da nomeação decorrer do Presidente da República.

Vê V. Ex.^a, Sr. Presidente, que pelo Direito Constitucional, quem quer que procure esmerilhar assunto de tal magnitude, encontrará oportunidade para oferecer ao debate o conhecimento das teses jurídicas que fascinam os espíritos, que conduzem as opiniões, sem que para isso desmereçamos de uns para que o mesmo não ocorra no conceito público.

Sr. Presidente, ainda há pouco recusávamos, pelo que se supõe da rigidez da Constituição, a possibilidade de normas implícitas; mas sabe V. Ex.^a que os poderes implícitos sempre exerceram para debate sedução irresistível. Nossos mestres do Direito — para que não falar dos tratadistas alienígenas — suscitaram discussões amplas, havendo páginas imortais de Ruy Barbosa que nos poderiam servir de estendal luminoso para que sobre ele lançássemos as pequenas luzes da nossa inteligência.

Sr. Presidente, o que está em exame é, realmente, se concederemos ou não licença a senadores, para que exerçam funções de natureza executiva: e a matéria não é tão simples. Reconheço sua complexidade. Não é possível, apenas pelo *magister dixit*, arrastar alguém à convicção imediata.

V. Ex.^a, Sr. Presidente, jurista que é, sabe que na vida forense nenhum advogado com o senso das suas responsabilidades, poderá afirmar, em consciência, que uma causa é simples, que não existe nela quase o que debater, porque todas as teses de Direito e mesmo os temas humanos, temas de fato, apresentam aspectos múltiplos para o advogado e para o juiz; para o hermenêuta, como para o parlamentar.

Sr. Presidente, dizia eu, há pouco, não é possível compreender a investidura de quem quer que seja no cargo de vice-governador de um Estado em que importe, esse mero fato, no exercício de uma função. Essa função, pela própria condição excepcional do nosso Direito Público e pela própria situação excepcional que cria, dentro do Direito Constitucional, reveste aspecto quase desusado, o qual no linguajar jurídico, poderíamos conceituar de *sui generis*.

É irrecusável que ninguém se empossa em nada; não há função que não tenha uma definição e não existe cargo que não corresponda a uma função ou ao exercício de uma atividade. Isto é tão elementar que não encontra contradita razoável; qualquer raciocinador sente que é básico o que estou exprimindo.

Dai por que, Sr. Presidente, declaro que o vice-governador do Estado, mesmo quando não exerce a função de presidente da Assembléa Legislativa — como acontece em algumas unidades da Federação — nem por isso deixa de ter função ou de se encontrar no exercício de um cargo. O caso que há pouco apreciamos encontra força interpretativa na própria Constituição do Estado de Minas Gerais.

Vejam o que diz a Carta montanheza, no seu art. 48:

"Decorridos trinta dias da data fixada para a posse considera-se renunciado o cargo se o governador ou vice-governador não lhe houver assumido o exercício, salvo motivo de força maior, reconhecido pela Justiça Eleitoral."

Temos de admitir que as leis não conduzem ao absurdo. Essa, aliás, é máxima de natureza jurídica que, ninguém ignora. Não estou, portanto, dizendo novidade nem praticando heresia; esteio-me apenas numa conceituação compreensível, porque encontra força no Direito Constitucional.

Ademais, Sr. Presidente, o Vice-Governador de Minas Gerais percebe subsídios. Aqui está o art. 50, que diz o seguinte:

"O Governador e o Vice-Governador perceberão os subsídios fixados pela Assembléa Legislativa, no último ano da legislatura anterior".

Tudo isso corrobora a assertiva que fiz, embora me opondo a mestres eruditos; o cargo de Governador de Estado, embora não sendo o vice-Governador Presidente da Assembléa Legislativa, tem exercício virtual, inconteste. O contrário seria admitir que o órgão não tivesse função, o que até em filosofia é tese errônea e absurda.

Valho-me dos ensinamentos do nobre Senador Vivaldo Lima. É pena não esteja S. Ex.^a presente. Mestre no particular, elucidaria completamente o assunto.

Em nossa organização política adotamos com efeito, o ensinamento tripartido de Montesquieu, no Espírito das Leis, que serviu de inspiração aos constitucionalistas norte-americanos, em que nos abeberamos.

Não há mister retroceder aos tempos de Aristóteles para mostrar que já na sua "Política" ou no seu "Estado", como que lançava êle a inspiração dessa divisão de poderes. E essa divisão, sob certos aspectos, corresponde à divisão de trabalhos, a uma situação entre a filosofia humana e a política, no seu conceito extenso e mesmo, mais positivo. Regime presidencial como é o nosso, até anos atrás quase rígido, oferece êle, hoje, aspectos mistos inçado até particulas parlamentaristas.

De fato, falar no regime atual, e, na nossa Constituição, que o traduz como sendo uma fórmula ou uma forma maciça, é não ter requerido os textos dessa mesma Carta para encontrar nêles profundidade que lhe empreste vida.

Aliás, Sr. Presidente, seja dito de passagem, nos Estados Unidos da América do Norte, onde a Constituição apresentava, nos seus primórdios, feição mais hierárquica do que a nossa, a Suprema Côrte, através de julgados consecutivos, pela palavra daquele grande jurista que foi Marshall, como que iniciou uma fase de ressurgimento, emprestando-lhe tons vitais, sem os quais estaria entrando o progresso e o desenvolvimento da grande nação do setentrião americano.

Dai por que um dos mais notáveis comentadores ingleses, acompanhando o desenvolvimento da "Common Law" proclamou que as leis constitucionais eram os juizes, porque o juiz era o órgão que dava exteriorização à Constituição.

Não podemos, portanto, ao examinar matéria constitucional, cingirmo-nos à asseveração de que é mister — como se fôssemos pilares, como se fôssemos almas estereotipadas — impedir que a Constituição seja um organismo vitalizado, capaz de atender às exigências da civilização.

Sr. Presidente, o caso, porém, é que se pretende ver nos textos constitucionais um impedimento ao que pede o requerimento de licença.

Quando examinamos assunto dessa natureza, não podemos, de maneira alguma, restringir direitos, porque, quando a Constituição declara a matéria que limita, não é lícito ir-se mais diante. É que devemos entender a lei não isoladamente, mas em correspondência com seus dispositivos, de modo a entender-lhe o espírito e fazer, conseqüentemente, sua aplicação ao fato.

A Constituição, no art. 48, trata da incompatibilidade funcional. E, no dizer do eminente mestre, CARLOS MAXIMILIANO, em cada estado a incompatibilidade depende dos pre-

ceitos do código fundamental respectivo. Quer dizer que a incompatibilidade para o exercício de certas funções, não é, como se supõe à primeira vista, matéria que já estando prevista na Constituição Federal dela ninguém possa arredar pé, de vez que, sendo como é, de incompatibilidade de exercício, poderá também ser lançada, limitada ou adotada pelas constituições estaduais.

Diz ainda o mestre:

"Quem aceita outro mandato perde aquê-le que aceitou em primeiro lugar. A espécie entra no art. 48, inciso II, letra c, que supõe exercício, portanto, a posse de um mandato exclui que se tome posse de outro, sem perder o primeiro" (Obr. cit., V, cit. pág. 256).

Nota-se, pois, que o espírito da Constituição foi sempre o de impedir a acumulação de funções, o exercício acumulado dessas mesmas funções.

Assim foi no Império e assim foi na Constituição de 1891, quando diz:

"Art. 25 — O mandato legislativo é incompatível com o exercício de outra função, durante as sessões".

A incompatibilidade era apenas durante as sessões. Cessadas estas, o Senador ou Deputado retornava ao exercício do cargo de que era titular.

Foi para evitar a acumulação, que as Constituições reiteraram, exceção da de 1937, essa matéria, teoria do nosso direito, pelo qual os nossos tratadistas e os nossos legisladores se orientaram. Pretendeu-se justamente evitar a acumulação de funções, o que verificamos, aliás, quanto ao próprio funcionalismo.

Ainda há pouco, quando um dos nossos preclaros colegas, aludindo à rigidez da Constituição, não admitia situações de ordem implícita, passavam-me pelo pensamento algumas linhas, que eu lerei, de um dos comentadores da Constituição atual, o Senhor TEMÍSTOCLES CAVALCANTI.

Diz aquê-le grande jurista:

"É vedado também exercer outro outro mandato legislativo, federal, estadual ou municipal".

E, adiante:

"A eleição para novo cargo importa na perda do primeiro, estabelecendo-se uma opção tácita, não podendo preferir aquê-le cargo já exercido".

É o que êle chama de "opção implícita", donde se vê que os comentadores da Cons-

tuição admitem situações de ordem implícita na própria Carta Magna.

Não é, portanto, com essa rigidez total, absoluta, que podemos dar interpretação ao texto constitucional. Podemos achar que não é recomendável; que não seria desejável; que nenhum senador devia pedir licença de um ano, de dois, três ou cinco anos, mas isto é apenas pensamento de cada um. Temos de examinar, realmente, em face da Constituição, se podemos ou não conceder essa licença. Temos necessidade de verificar se, em face do Regimento Interno desta Casa, podemos ou não conceder licença.

O outro lado é inteiramente marginal. É um desvio, uma distorção, que não nos compete examinar nem a respeito decidir.

É inconstitucional ou não. Tanto é constitucional conceder por um, dois ou três meses, como por quatro, cinco, seis, oito, dez ou doze meses. Se há razões para se conceder a licença por um ano, também o há para a concedermos por três, quatro ou cinco anos, ou então não há nenhuma razão.

EDUARDO SPÍNOLA, nos seus Comentários à Constituição de 1946, também, à certa altura, — creio que no Volume I — às páginas 272 e 273 — apreciando a matéria diz:

"Admite-se também que um indivíduo, que exerce as funções de um Poder, se afaste, temporariamente para exercer as de outro".

Pouco antes, nas páginas 269 e 270, repassando a matéria, com referência à regra que se supõe rígida, diz:

"... mas a regra deve ser entendida *cum grano salis*".

Quer dizer, é preciso emprestar-se um pouco de maleabilidade à interpretação das regras. É preciso, realmente, compreendê-las, sobretudo em função política, como estamos fazendo.

Sr. Presidente, não temos no nosso Regimento dispositivo que nos vede essas licenças.

As disposições do nosso Regimento que regulam as licenças, oferecem caráter omissivo neste particular, donde encontrar-se o Senado à vontade para uma decisão.

SPÍNOLA, nos Comentários à Constituição Federal, se expressa:

"O temporário ocorre pela licença da Câmara, para que o representante fique autorizado a faltar às sessões por algum tempo, atentas as várias exceções pre-

vistas na "Constituição e Regimento Interno".

Sr. Presidente, se estivera na minha vontade, propugnaria pela criação, no nosso Regimento, de impedimento maior para casos desta natureza. Mas não posso antepor a minha pessoa aos que examino e aos quais tenho de aplicar a lei.

Pode, lá fora, ser apresentada uma tese de Direito Constitucional à luz de interesses diversos. Sabemos como é fácil incendiar-se a opinião pública, que não se deu ao trabalho de um exame metuciloso, arrastando pelas ruas das amarguras os que tiveram apenas um objetivo: o de oferecer, com sinceridade, o seu pensamento em redor de um problema da atualidade.

Não pretendo estar certo; penso, apenas, em estar certo. Não quero nem desejo e jamais pretenderei que a minha palavra tenha o vigor de convencer os homens; mais quero e pretendo que se tenha a minha opinião como fruto dos meus sentimentos.

As vezes, tenho que rasgar o próprio peito, imolar-me a sentimentos que, talvez, devesse deixar de lado, mas outro caminho não me resta que o de servir dentro do compromisso que tomei nesta Casa.

Compreendo que os que apóiam os requerimentos são levados por nobres sentimentos.

Não é possível, porém, impor a outrem, com a rapidez do raio, convicção num terreno que oferece tamanha amplitude.

O Senado, Sr. Presidente, a meu ver, deverá votar as licenças.

Sr. João Vilasbóas — Quisera que V. Exa. com seu grande conhecimento, não só da Constituição, como do Regimento, me informasse onde o Senado pode encontrar a atribuição para conceder essas licenças.

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — Realmente declarei que o Senado podia encontrar-se à vontade porque, de fato, o Regimento é omissivo; e sendo-o, temos competência para decidir acerca da matéria. Por isso sugeri, a fim de que possamos criar obstáculos a situação dessa natureza, uma reforma no Regimento, mediante a qual se declarasse que nenhum Senador pode obter licença para exercer cargo de qualquer natureza, salvo os expressos na Constituição. Seria providência adequada para o Senado adotar.

O Sr. João Vilasbóas — Pediria a V. Exa. que atendesse ao caso em que o Senado, pela Constituição, só tem atribuição para

conceder licença, no caso de Senador chamado a exercer função diplomática. Mesmo para os outros casos previstos na Constituição, do exercício das funções de Secretário de Estado, Interventor, Secretários de Governos estaduais, não há atribuição do Senado para conceder licenças. O Senador investido de uma dessas funções comunica ao Senado; e este convoca o seu substituto. Neste caso, se se patenteia que o Senador pode exercer o cargo de governador, não compete ao Senado conceder licença, mas, apenas, recebida a comunicação da investidura daquele Senador, convocar o suplente.

O SR. KERGIVALDO CAVALCANTI — Nobre colega, quando um Senador é convidado para Ministro e aceita, assume a Pasta sem pedir licença ao Senado. Quando, porém, é designado para missão diplomática, não pode arrear-se do País, mesmo designado pelo Executivo para essa atribuição, sem que preceda a licença do Senado.

Daí a razão por que entendo que também, neste caso, o Senador precisará da licença desta Casa, sob pena de perder o mandato.

Sr. Presidente, já é tarde e não quero alongar-me. O Senado está esclarecido e a matéria já debatida. Dar-lhe-á a solução mais conveniente, na certeza de que seja qual for a decisão, recebe-la-ei com o maior respeito, a maior consideração e até mesmo me julgarei feliz se for vencido, porque será uma homenagem que presto aos distintos colegas que se colocaram em oposição ao meu modesto ponto de vista.

A PROPOSTA DO CANCELAMENTO DAS LICENÇAS

Em 7-2-56 foi apresentado, pelo Sr. Moura Andrade e outros Senhores Senadores, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, no sentido de revogar as deliberações que haviam concedido licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para exercerem os cargos de Governador dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraná, respectivamente.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 6, DE 1956 (18)

O Senado Federal resolve:

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — A Mesa do Senado dará posse definitiva ao Suplente do Senador Dinarte Mariz e comunicará ao Tribunal Superior

Eleitoral a verificação de uma vaga na representação do Estado do Paraná.

Em 7 de fevereiro de 1956. — *Auro Moura Andrade*. — *Cunha Mello*. — *Mourão Vieira*.

Justificando o projeto, o Sr. Senador Moura Andrade assim se expressa: (19)

Sr. Presidente, Srs. Senadores, vou encaminhar, hoje, à Mesa, para que seja submetido à apreciação do Senado, projeto de resolução, no qual proponho a revogação das últimas licenças concedidas aos Srs. Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que exerçam os cargos de Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná, respectivamente.

O Sr. Nelson Firmo — Não dei meu voto à concessão dessas licenças.

O SR. MOURA ANDRADE — Agradeço o aparte de V. Exa.

Sr. Presidente, assim justifico a providência.

(Lendo) Ao conceder aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion licença por cinco anos, a fim de que os mesmos pudessem assumir e exercer os cargos, respectivamente de Governador do Rio Grande do Norte e do Paraná, o Senado infringiu e violou a Constituição, pois o mandato de Governador é inconciliável com o de Senador.

O Sr. Assis Chateaubriand — Apolado. Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Além das razões doutrinárias já invocadas, que evidenciam o conflito da solução adotada com os princípios básicos da nossa organização constitucional, uma razão existe — nítida, evidente e irrecusável —, que vulnera e compromete definitivamente a validade das Resoluções.

Senão vejamos:

Segundo disposição expressa da Constituição (art. 45):

“Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.”

Ora, o princípio consignado nesse preceito constitucional, que é o princípio da imu-

(18) Publicado no D.C.N. (Seção II) de 8-2-1956
(19) D.C.N., Seção II, de 8-2-1956, pág. 303.

nidade processual dos membros do Poder Legislativo, durante o período que vai desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, colide frontalmente com o princípio da *sujeição processual*, que é imanente no sistema presidencialista, como corolário do dogma da plena responsabilidade dos agentes do poder público.

Assim, enquanto o Senador, não pode ser processado criminalmente sem prévia licença do Senado, o Governador — por imposição terminante da lei — há de ser criminalmente processado sempre que atentar contra a Constituição; contra o livre exercício dos poderes; contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; contra a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciais.

Deslocado o problema do campo amplo da hermenêutica para o plano seguro e direto das consequências, a contradição se expõe com maior ênfase e se impõe com mais veemência.

Suponha-se o Senador-Governador, investido cumulativamente nas prerrogativas e nas responsabilidades de sua dupla condição de membro do Congresso Nacional diplomado e de chefe do Poder Executivo Estadual.

Suponha-se, em seguida, que se verifique a hipótese prevista no art. 75 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 — que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. O Senador-Governador é pois denunciado à Assembléa Legislativa por crime de responsabilidade.

Pergunta-se: instaura-se o processo com observância da regra constitucional, isto é, mediante prévia licença do Senado, ou prescinde-se dessa autorização?

O Supremo Tribunal Federal, julgando o *habeas corpus* impetrado pelo Senador-Prefeito Juvenal Lino de Mattos, decidiu muito recentemente, que o membro do Congresso, ainda que licenciado, não perde a imunidade processual. Assim sendo é imprescindível licença do Senado para que seja instaurado o processo. Colocadas essas premissas — que não podem ser infirmadas — examinem-se as alternativas únicas e obrigatórias, a saber:

1ª alternativa — O Senado concede a licença e o processo se instaura, e o Senador-Governador é julgado, e condenado. A consequência imediata é aquela prevista pelo art. 78, ou seja, "perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública. A consequência

mediata seria a cassação de mandato legislativo federal, de mandato de Senador, por ato das assembleias legislativas ou do órgão competente para julgar o governo, segundo a Constituição estaduais.

A conclusão é lógica e necessária. Mas, nem por isso, deixa de representar uma observação constitucional, um despropósito político e um dislate jurídico.

2ª alternativa — como a anterior levaria a conclusões igualmente absurdas. O Senado — admita-se — no exercício legítimo das suas prerrogativas constitucionais, não concede licença para a instalação do processo. Consequência direta: fica derogado o princípio da *sujeição processual* dos Governadores, por crime de responsabilidade, e impedido o Legislativo Estadual de exercitar, livremente, os poderes que regularmente lhe competem.

O dogma da responsabilidade criminal é substituído pelo artifício da irresponsabilidade política e da impunibilidade criminal. A consequência indireta é a anulação da autonomia dos Estados pela indébita interferência do Senado no exercício livre e na independência dos Poderes estaduais. Seria a intervenção federal injustificada e ilegítima, contrária à letra e ao espírito da Constituição da República.

O presente Projeto de Resolução — inspirado nos motivos que acabamos de expor, traz como justificativa fundamental o empenho de restabelecer o império da norma constitucional. O Senado, que tem sabido alçar a sua autoridade no invariável acatamento à lei, não faltará com o seu exemplo para consolidar na consciência do povo brasileiro, a noção dos deveres de cada um para com o Regime e para com a República.

O Sr. Cunha Mello — Suponha-se o caso — pouco provável, mas ocorrente, ainda agora, no Paraná — do Senador suplente.

O SR. MOURA ANDRADE — Este assunto objeto de minha segunda questão. Peço licença ao nobre Senador Cunha Mello para dele tratar no momento oportuno.

Sr. Presidente, é o seguinte o projeto de resolução que encaminho à Mesa:

"O Senado Federal resolve:

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Governador do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — A Mesa do Senado dará posse definitiva ao Suplente do Senador Dinarte Mariz e comunicará ao Tribunal Superior Eleitoral a verificação de uma vaga na representação do Estado do Paraná".

O Sr. Vivaldo Lima — O ilustre colega conta, desde já, com o meu apoio.

O SR. MOURA ANDRADE — Grato a V. Ex.ª.

Sr. Presidente, desejo, agora, levantar questão de ordem pertinente à matéria de que vinha tratando com base no Regimento Interno e na Constituição Federal. Dada sua natureza complexa, tomo a liberdade de previamente fundamentá-la.

A Constituição, no art. 60, declara compor-se o Senado Federal de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

No § 1.º do mesmo artigo estabelece a Constituição o regime igualitário na representação dos Estados e do Distrito Federal, fixando o número de Senadores em três para cada uma das Unidades da Federação.

É, assim, imperativo constitucional, que os Estados se representem igualmente no Senado Federal, garantindo-se o equilíbrio numérico das representações, pela instituição da suplência.

O registro do candidato a Senador deve ser feito com o do seu *Suplente Partidário*.

O Suplente partidário substituirá ou sucederá o Senador, sempre que ocorram as hipóteses de licenciamento ou vacância do cargo (art. 52 da Constituição).

Com isso, íntegra permanece a representação dos Estados, pois do contrário, não houvesse a suplência, e acabaria ocorrendo, no curso da legislatura, que Estados passassem a ter representações numericamente inferiores, em detrimento de seus mais legítimos interesses e também da própria característica que se procurou dar ao Senado, através da representação majoritária e não da proporcional, e da constituição igualitária, que o distingue na formação do Poder Legislativo Nacional.

Não havendo Suplente para preencher a vaga, tais são os termos expressos do parágrafo único do art. 52 da Constituição, o Presidente da Câmara interessada comunicará o fato ao Tribunal Superior Eleitoral para que providencie a eleição, salvo se faltarem de nove meses para o período.

A eleição há de fazer-se para o cargo de Senador, pois, no sistema constitucional bra-

sileiro, não se concebe a prática desse ato para a escolha de Suplente.

É o que diz a Constituição:

"O Deputado ou o Senador eleito para a vaga exercerá o mandato pelo tempo restante".

A Constituição nunca diz o *Suplente de Deputado* ou o *Suplente de Senador* e, sim o *Deputado* ou o *Senador*, eleito para a vaga.

Seria, de fato, exdrúxula a eleição de Suplente para o cargo de Suplente. Só pode haver Suplente quando há o Senador. E só pode haver Suplente se inscrito com o Senador (art. 52 do Código Eleitoral).

Suponhamos a hipótese por inteiro absurda, que o Senado Federal, num momento de irreflexão, viesse a entender que a autorização dada a um Senador para exercer o cargo de Governador fosse maior do que a Lei, mais forte do que a Constituição e pudesse garantir, através de Resolução interna, um mandato que a Constituição do Brasil declarasse perdido.

Suponhamos, ainda, que esse Senador por uma circunstância qualquer não tivesse Suplente.

Estaria o Estado que o Senador-Governador representara anteriormente reduzido em 1/3 de sua representação.

Quebrado se acharia o princípio igualitário das representações, pois enquanto as demais unidades federativas concorreriam com três senadores cada uma, para a composição do Senado, um Estado brasileiro haveria em condições de inferioridade, tendo o direito constitucional a três senadores, mas se mantendo com dois apenas. E tudo porque o Senado teria colocado, acima daquele direito constitucional, o obstáculo de uma simples resolução interna.

Foi o que se deu com Estado do Paraná na legislatura em curso. O Sr. Moysés Lupion não possui suplente partidário. Candidatou-se e foi eleito Governador do Paraná. Claro é que todos viram nisso uma opção taxativa, expressa, pública, notória, mais do que simples manifestação intencional, uma verdadeira declaração de renúncia, formalizada perante o povo, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário do País. Era Senador, decidiu ser Governador.

Na sua inscrição de candidato a Governador já havia uma opção; no recebimento de seu diploma de Governador, confirmara-se a opção; na posse do cargo de Governador cristalizava-se a opção.

Renunciara êle, efetivamente, ao cargo de Senador. Nem êle quisera continuar no Senado, nem o povo do Paraná desejara que êle continuasse.

Na realidade, quando nesta Casa penetrou pela última vez, para requerer uma licença inconstitucional já não era o Senador que o fazia, mas o ex-Senador o atual Governador, que procurava milagre da ressurreição de Lázaro, pela tentativa de fazer ressuscitar seu cargo de Senador, através do "Levante e Anda" de parecer da Comissão de Justiça do Senado.

Autorizou o Senado que êle exercesse o cargo de governador. Inócua é a autorização. Não podia o Senado impedi-lo disto. Eleito estava, diplomado estava, e a Constituição atribui, não ao Senado, e sim ao Tribunal, o conhecimento da legitimidade da investidura.

Não é o Senado órgão de purificação eleitoral, nem lhe cumpre cassar mandatos de membros de outro poder.

Com a posse do Sr. Moysés Lupion no cargo de Governador do Paraná, vaga se acha uma cadeira no Senado. Sem suplente para assumi-la, viu-se o Senado reduzido a 52 Senadores, viu-se o Paraná reduzido a 2 Senadores.

Surgiu, assim, a hipótese prevista no parágrafo único do art. 52 da Constituição.

O Presidente do Senado está constitucionalmente obrigado a comunicar o fato ao Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que o mesmo mande proceder à eleição para o preenchimento dessa cadeira, de modo a que nos termos da Constituição, — o Senador eleito exerça o mandato pelo tempo restante.

Equivocam-se os que supõem que a eleição deva dar-se apenas para a suplência.

Há eleições para preenchimento de cargo, e não para dar conteúdo ao vazio de uma expectativa.

Além do mais, segundo a Lei, o suplente é sempre partidário. Tal é o que exige o art. 52 do Código Eleitoral quando preceitua que o registro do candidato a senador seja feito com o do seu suplente partidário.

Para admitir-se que a eleição se faça apenas para o suplente, ou se infringe a lei, dando oportunidade a que um suplente não partidário do senador seja eleito, ou se impede que os demais partidários pleiteiem, a fim de que um suplente partidário do Sr. Lupion seja eleito.

Não há outra alternativa.

E quem, entre nós, defenderá que os demais partidos devam ficar excluídos do pleito eleitoral?

A tais absurdos nos levam as resoluções do Senado, no que se referiam aos interesses pessoais do nobre Senador da UDN e do nobre Senador do PSD, Dinarte Mariz e Moysés Lupion.

A prevalecerem aquelas resoluções, chegaríamos às mais disparatadas conclusões:

- 1º) Acumulação de mandatos, impugnação pela opinião pública e contrária à sistemática constitucional;
- 2º) Derrogação do princípio da responsabilidade processual, base do regime presidencialista, pela criação de um novo tipo de governadores imunes, irresponsáveis criminalmente, fora do alcance dos órgãos fiscalizadores do Poder Executivo Estadual, insusceptíveis de terem apuradas as suas responsabilidades no exercício do cargo de governador;
- 3º) Derrogação, conseqüente, do princípio da autonomia estadual, pela sujeição das assembleias legislativas ao Senado, pois na dependência deste último ficaria conceder, ou não, autorização à assembleia para processar o Governador.
- 4º) Hipóteses de vir a assembleia legislativa a poder cassar mandato de senador, aplicando-lhe a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, ao declará-lo impedido do exercício de funções públicas pelo prazo de até cinco anos, se conseguisse processá-lo.
- 5º) Instituição de um novo tipo de eleições no país, ou seja, a eleição apenas de suplentes, não prevista na lei eleitoral;
- 6º) Desrespeito frontal ao art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.

Pergunto ao Senado: Valerá a pena? — Compensarão tantos sacrifícios de ordem jurídica, tantos atentados à opinião pública, tanto desrespeito às tradições da Casa, tanto desnivelamento ético, tanta perturbação ao funcionamento do regime, — e tudo para atender unicamente ao interesse pessoal de quem optou por outro cargo, renunciou ao Senado, pleiteou o outro cargo? Que nos conchaves partidários e nos conchaves populares pediu para ser guindado ao outro cargo e foi para êle afinal escolhido? E impugnou urnas que lhe eram desfavoráveis e podiam prejudicar-lhe a conquista do outro cargo? E

fêz recursos judiciais para se garantir no outro cargo? E nomeou procuradores para defender-lhe o outro cargo? E imobilizou fiscais para vigiar as apurações, e recusou mesários que lhe pareciam impedidos ou adversos, e até aos cegos, nos termos do art. 87, § 7º, chamou para que nêle votassem para outro cargo?

E, dêsse modo, até os cegos bons sabem que êle optou pelo outro cargo. Só não o sabe a Comissão de Justiça do Senado, a cega má, a pior das cegas, — aquela que não quis ver.

Requeiro, pois, a V. Exª, Sr. Presidente, em obediência ao art. 52, parágrafo único da Constituição Federal, que V. Exª, se digne officiar ao Superior Tribunal Eleitoral para que êste providencie a realização de eleições no Estado do Paraná, devendo o Senador que vier a ser eleito exercer o mandato pelo tempo restante, conforme determina expressamente a Constituição."

O SR. PRESIDENTE FAZ A SEGUINTE COMUNICAÇÃO: (20)

"O Tribunal Superior Eleitoral, quando o suplente do Senador Clodomir Cardoso renunciou à suplência, decidiu que, havendo Senador, não se faz eleição para suplente, se a suplência ficar vaga.

No caso do Sr. Senador Moysés Lupion, ao ser concedida a licença requerida por S. Exª, a Mesa, não havendo suplente a convocar, dirigiu-se ao referido Tribunal, comunicando achar-se desfalçada a representação do Estado do Paraná no Senado, a fim de que aquela Alta Côrte decida se deve mandar fazer eleição para a suplência.

O officio expedido pela Mesa atende às observações do nobre Senador Moura Andrade."

OFICIO

Em 30 de janeiro de 1956.

Senhor Presidente:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que o Senado Federal, em sua sessão extraordinária de 26 do corrente, concedeu ao Sr. Moysés Lupion licença pelo prazo de 60 meses, para o fim de exercer o cargo, para que foi eleito, de Governador do Estado do Paraná.

2. De acôrdo com o Regimento Interno desta Casa (art. 25) sendo a licença superior a 90 dias, deve ser convocado o respectivo suplente.

3. Acontece, todavia, que o suplente do Senador Moysés Lupion, Sr. Alô Guimarães foi, também eleito, no mesmo pleito, Senador pelo referido Estado, tendo sido impos-

sado em 1.º de fevereiro de 1955, desde quando é titular de uma das cadeiras da representação do Paraná nesta Casa.

Não havendo, assim, suplente a convocar, ficará desfalçada a referida representação, durante a ausência do Sr. Senador Moysés Lupion, a não ser que êsse Egrégio Tribunal julgue acertada mandar proceder a eleição para preenchimento da suplência vaga.

5. É verdade que, em 4 de setembro de 1950, pela Resolução n.º 3.686, o Tribunal Superior Eleitoral, conhecendo de comunicação feita pelo Senado, da renúncia do suplente do então Senador Clodomir Cardoso, decidiu que, havendo Senador, não se preenche a sua suplência, quando vagar.

6. Trata-se, porém, de caso nôvo, que parece merecer o estudo dessa Colenda Côrte.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha alta estima e mais distinta consideração. — *Carlos Gomes de Oliveira.*

O SENADOR MOURA ANDRADE, PELA ORDEM, ASSIM SE PRONUNCIA:

"Sr. Presidente, agradeço a V. Exª a comunicação em que procura solucionar a questão de ordem por mim levantada, a qual, porém, se originou exatamente, da circunstância de haver a Mesa do Senado solicitado ao Superior Tribunal Eleitoral, a determinação de eleições para suplência, no Estado do Paraná.

Minha questão de ordem, Sr. Presidente, é referente à inviabilidade dessa comunicação, à impossibilidade constitucional e legal de se proceder a eleições de suplência. Detendo-se V. Exª na minha questão de ordem, notará que impugnei, com base na Constituição, a assertiva daqueles que supõem possível um pleito, no atual regime, para cargo de expectativa, qual o de suplência. A eleição é para preenchimento do cargo. A Carta Magna declara, expressamente, que o suplente é partidário do titular do cargo. Não pode haver eleição de suplente de outro partido não registrado conjuntamente com o Senador. Ocorre, em tôdas as eleições, que o suplente de Senador eleito, tem votação muito inferior à de outros suplentes de Senador. Às vêzes, acontece não ter, sequer, um único voto; mas é eleito pela única condição de partidário do titular. É eleito, não pela votação, mas, sim, por ser partidário do eleito, condição para sua investidura na suplência, na expectativa.

(20) Vide, a respeito, a documentação "Suplência" in "Revista de Informação Legislativa", n.º 21, pág. 73.

Não há competição de suplente. É completamente inútil e desnecessário votar-se no suplente de Senador. Um pode obter cem mil votos, o outro, zero. Se o que obteve zero é o suplente do Senador eleito, será o substituto, ou sucederá o Senador, porque a votação dada a ele se transmite. Na realidade, é o sucessor, o partidário do Senador — partidário, veja bem, V. Ex.^a, Sr. Presidente, esta a expressão empregada no Código Eleitoral, art. 52.

Assim, pedir à Mesa do Senado, ao Tribunal Superior Eleitoral, a convocação de eleição, para que suplentes disputem, entre si, é contrariar todos os princípios da legislação eleitoral vigente no País. Como podem suplentes disputar entre si? Como pode haver eleição para se saber qual o mais votado para efeito de assumir uma suplência, quando não é partidário, quando os que competem não são correligionários do titular? Poderia acontecer que um suplente não partidário viesse a ser eleito, e estaria, assim, quebrado o princípio de legislação.

Foi no sentido de opor-me, de contrariar, de contestar, de não me conformar com a maneira como foi provocado o Tribunal, para tal pronunciamento, que levantei a questão de ordem, à qual peço a V. Ex.^a, que acrescenta, agora, esta desprezenciosa dissertação sobre a impossibilidade da eleição de suplente.

O suplente nunca é eleito; suplentes não competem entre si. Quem é eleito é o titular do cargo. O suplente jamais está sujeito às preferências eleitorais.

Sr. Francisco Gallotti — Apenas para esclarecimento. Suponhamos que o Senador. A tem o suplente B. Falece este. Sustenta, então, V. Ex.^a que não deve haver eleição para o preenchimento da vaga de suplência?

O SR. MOURA ANDRADE — Sustento, e o Tribunal Superior Eleitoral também já o sustentou.

O Sr. Francisco Gallotti — E se o Senador vier a falecer?

O SR. MOURA ANDRADE — Far-se-á eleição para preenchimento da vaga de Senador.

O Sr. Cunha Mello — Perfeitamente de Senador e de suplente.

O Sr. Francisco Gallotti — Parece-me um tanto esquisito.

O SR. MOURA ANDRADE — Sr. Presidente, solicito-lhe não decida, de plano, tão complexa questão de ordem. Espero possa V. Ex.^a trazer a solução adequada à hipótese. Tenho certeza de que o fará.

Minha questão de ordem é no sentido de que a Mesa do Senado oficie ao Tribunal Superior Eleitoral, nos termos que estabeleço. Proponho seja convocada eleição para o preenchimento da vaga ocorrida, nesta Casa.

Faço essas breves considerações, na certeza de que V. Ex.^a, Sr. Presidente, demorando-se no estudo do assunto, compreenderá sua gravidade e, sobretudo, o equívoco em que incorre a Mesa do Senado, quando oficiou ao Tribunal Superior Eleitoral, solicitando pura, simples e ingenuamente — perdoo-me V. Ex.^a, eleição de suplente, que não tem cabimento na nossa sistemática legal."

O SENADOR APOLÔNIO SALLES, PELA ORDEM, ESCLARECE:

"Sr. Presidente, desejava também pela ordem, trazer mais um esclarecimento ao discurso e à questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, quando entende impossível fazer-se eleição para suplente, de vez que, como, disse S. Ex.^a o suplente não é eleito, como o Senador.

Relatarei apenas, para conhecimento de V. Ex.^a, o que se passou, certa vez, em Mato Grosso: o nobre Senador Filinto Müller, tendo seu suplente a eleição anulada providenciou que se processasse nova eleição de suplente. O Tribunal autorizou, mas determinando que em vez de registrar-se um suplente, registrassem-se três. A escolha foi feita entre eles. Isto prova que há eleição de suplente."

O SR. PRESIDENTE esclarece que a Mesa do Senado não pediu a realização de eleição. Apenas comunicou o fato ao Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, para que desse a solução mais adequada.

Encaminhado o projeto à Comissão de Constituição e Justiça, esta se manifestou pela sua aprovação, nos termos de substitutivo que ofereceu:

PARECER Nº 204, DE 1956

da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Projeto de Resolução nº 6, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Maria e Moysés Lupion, para exercerem cumulativamente os cargos de governadores.

Relator: Senador Argemiro de Figueirêdo.

O Projeto de Resolução nº 6, de 1956, é da autoria do nobre Senador Auro Moura Andrade e vem apoiado por outros ilustres representantes desta Casa do Congresso. O Projeto revoga as licenças ultimamente

concedidas, aos Senadores Dínarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem, sem perda do mandato de Senador, o cargo de governador, respectivamente, dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraná.

Não é desconhecido do Senado, o nosso modo de pensar relativamente à acumulação de mandatos eletivos. Já no caso da licença solicitada pelo honrado Senador Lino de Mattos para exercer as funções de prefeito de São Paulo, tivemos oportunidade de emitir parecer verbal e escrito, em franca oposição ao pedido, que reputamos evidentemente inconstitucional. Esse ponto de vista foi vencido pela maioria dos nobres Senadores que entenderam ser constitucional a licença e a deferiram, por expressiva superioridade de votos. Igual foi a sorte das licenças requeridas pelos nobres senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion. Tiveram ambos permissão do Senado para governarem os seus Estados, sem perda do mandato de Senador, em cujas funções estavam investidos. Continuamos, *data venia*, sinceramente convencidos da inconstitucionalidade das licenças concedidas.

Na verdade, os que interpretam a Constituição através de sua expressão gramatical, pura e simples, arrimam-se na tese de que as restrições às liberdades e direitos políticos não podem ir além das expressas no Estatuto Fundamental da República. Nenhuma disposição constitucional veda, expressa e claramente, a acumulação de mandatos, nas hipóteses ventiladas neste parecer. Isso não oferece margem a dúvidas. Mas, os que fazem interpretação lógica, à luz das boas regras de hermenêutica, não se isolam no exame dos textos. Vêem o Estatuto Básico como um todo, constituído numa coordenação de princípios sistematizados. Às vezes até, para manter o sistema, impõe-se que se aleguem textos isolados da Constituição quando eles se contrapõem ao sentido e à estrutura do regime. Não é demais invocar, nesta parte, a autoridade de FRANÇOIS GENY, citado por Carlos Maximiliano, quando enumera interpretações vitoriosas nos tribunais, em desacordo com a letra dos textos (*Constituição Brasileira*, vol. I, pág. 135). HAURIOU, o grande constitucionalista francês, citado por Victor Viana em seu livro *A Constituição Francesa*, pág. 69, elucidou o assunto com segurança: "É um erro acreditar que a superlegalidade constitucional compreende apenas o que está na Constituição — ela compreende outra coisa, e por exemplo, os princípios fundamentais do regime... Esses princípios formam uma espécie de legitimidade constitucional que se coloca acima da própria Constituição escrita".

Isso vale dizer que a circunstância de não haver texto expresso vedando a acumulação de mandatos eletivos não vale como argumento sério, se a proibição decorrer implicitamente dos princípios fundamentais do regime. No sistema político de qualquer povo não é possível, portanto, sobrepor texto constitucional aos princípios substanciais, que estruturam a forma de governo. O governo liberal, democrático, repele toda idéia que venha ferir, extinguir ou comprometer o princípio da separação de Poderes ou venha permitir a acumulação remunerada — BARBALHO *Comentários à Constituição de 1891*, pág. 267). É método falso invocar disposições isoladas da Constituição ou a inexistência de textos, regulando determinadas relações jurídicas para se concluir contrariando àqueles princípios constitucionais. Não há, no sistema da Constituição Republicana, qualquer texto permissivo da acumulação de mandatos eletivos. E o sistema, repetimos, é todo estruturado no sentido de vedar essas acumulações. Não é difícil demonstrar. Vejamos:

A Constituição Federal, quando regula a composição e funcionamento do Poder Legislativo, disciplina de logo, casos de incompatibilidades funcionais dos Deputados e Senadores, estabelecendo que, desde a posse não poderão eles exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal. Ai está uma vedação expressa. Melhor seria, como já tivemos oportunidade de analisar no caso Lino de Mattos, que houvesse o legislador constituinte empregado a expressão *mandato eletivo*, coerente com os princípios do regime, ao invés de *mandato legislativo*. Daí, admitirem que a vedação constitucional só atinge às acumulações de mandatos inerentes ao mesmo ramo do Poder Público. Entretanto, maiores razões subsistem contra a acumulação de mandatos de poderes diferentes. Realmente, se a primeira modalidade de acumulação de mandatos é proibida, por ser contrária ao espírito do regime, a segunda se nos afigura mais agressiva, por se chocar evidentemente com o princípio constitucional da *dimensão dos poderes*. Proibir que o Senador acumule o seu mandato federal com o outro legislativo, estadual ou municipal, e permitir a acumulação quando se trate de mandatos de poderes de ramos diferentes, Legislativo e Executivo, é, *data venia*, disciplinar a matéria contra as luzes do bom senso. Seria violar a grande regra de hermenêutica traçada por CHARLES HUGHES, o notável juiz da Corte Internacional de Haya:

"A Constituição não destrói a si própria. Em outros termos, o poder que ela confere com a mão direita não retira, em seguida,

com a esquerda". Carlos Maximiliano assim traduz o dogma do Mestre:

"Concluiu-se, deste postulado, não poder a garantia individual, a competência, a faculdade ou a proibição exarada num dispositivo ser anulada praticamente por outro: *não procede exegese incompatível com o espírito do estatuto nem com a índole do regime.*"

O art. 36 da Constituição consagra o princípio universal da *divisão dos Poderes e estabelece que o cidadão investido nas funções de um deles não poderá exercer as de outro, salvo as exceções previstas.*

Aqui, se veda expressamente a acumulação de mandatos inerentes a poderes de ramos diferentes, legislativo e executivo. Dir-se-á que a vedação se restringe aos Poderes da União. A regra, porém, consubstancia princípio cardinal do regime, intangível, portanto, no estatuto dos Estados.

Ademais, como se vê do texto já analisado, ou seja, do art. 48, as incompatibilidades funcionais dos Senadores e Deputados são apreciadas também em relação ao legislativo estadual e municipal.

É absurdo admitir que a Constituição proíba (como o faz expressamente), a acumulação de mandatos eletivos federais, e permita, ao mesmo tempo, essa acumulação, quando os mandatos se referirem simultaneamente a poderes da União e dos Estados ou da União e dos Municípios — *Seria a Constituição destruindo a si própria.*

Quando se veda no art. 36 a acumulação de mandatos entre os três poderes da União, está implicitamente compreendido que a vedação é extensiva aos mesmos poderes, nos Estados e nos Municípios. A circunstância de ser um mandato federal e outro estadual torna a hipótese da acumulação de mandatos mais agressiva aos princípios fundamentais do regime. Não é possível, à luz do regime, conciliar a acumulação do mandato de Senador Federal com de Governador de Estado da Federação.

Não é de se dispensar também, no exame dessas incompatibilidades constitucionais, o disposto no art. 185, que veda a *acumulação de cargos*. É bem verdade, como o dissemos, no parecer sobre a licença Lino de Mattos, que o texto do art. 185 foi incorporado ao título referente aos *funcionários públicos*. Mas, vale a citação para evidenciar que o sistema da Constituição, todo ele, é *contrário às acumulações, seja de mandatos eletivos ou seja de cargos públicos*. E não é demais lembrar que a origem daquele texto (o art. 185) ora incorporado ao título

referente aos funcionários públicos, está no art. 73 da Constituição de 91, não, como disciplina especial do funcionalismo público, mas, como parte integrante da *Declaração de Direitos*. E aí, o artigo vedava as acumulações remuneradas em geral, em termos que estendiam a proibição aos Deputados e Senadores. Não tenhamos dúvidas — os princípios constitucionais, a índole do regime e o sistema da Carta Magna, não autorizam a acumulação de mandatos eletivos. Res-salvam-se as exceções previstas na Lei Básica, no que tange à separação dos Poderes. Quanto à pluralidade de mandatos, a regra deve ser a que PONTES DE MIRANDA define, com precisão, relativamente aos mandatos legislativos:

"Quem aceita outro mandato perde aquele que aceitou em primeiro lugar. A opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato".

Assim, porém, não entendeu a maioria do Senado, concedendo licença aos nobres Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que, sem perda do mandato de Senador, pudessem exercer o mandato de Governador de Estado. Agora, o Projeto de Resolução n.º 6 *revoga a licença concedida há pouco tempo. Data venia* dos ilustres e honrados autores do Projeto, somos contrários ao mesmo nos seus estritos termos. Ele significaria uma surpresa violenta e áspera violadora das boas regras parlamentares. O Senado tem o dever de impor confiança em suas decisões. Tem culpa da licença concedida. A anomalia constitucional da acumulação do mandato de Senador e Governador pesa sob sua responsabilidade. Autorizados pelo Senado, os dois Senadores, em plena confiança, empossaram-se nas funções de Governador. A revogação da licença terá o seu reflexo imediato na *perda de um dos mandatos*.

Dai, porque, julgamos constitucional o projeto e apresentamos a emenda que se segue que, de fato, satisfaz o aspecto moral da questão, facultando-se aos interessados o prazo de 30 dias para optarem entre os cargos de Senador e Governador.

Impõe-se, por outro lado, que a revogação se torne extensiva à licença concedida ao nobre Senador Lino de Mattos.

Dir-se-á que deveríamos analisar os efeitos jurídicos das *licenças já concedidas* e a sua irrevogabilidade. Mas, consideramos essas licenças inconstitucionais. E não é possível invocar *direitos* adquiridos sob a égide de leis ou resoluções que se contam com a Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 1-C

Art. 1º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Lino de Mattos, Dinarte Mariz e Moysés Lupion para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Prefeito da Cidade de São Paulo e de Governador do Rio Grande do Norte e Paraná.

Art. 2º — É concedido o prazo de 30 dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3º — Revogam-se as disposições em contrário.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, em 3 de abril de 1956.
— *Cunha Mello*, Presidente. — *Argemiro de Figueiredo*, Relator. — *Gilberto Marinho* — *Nelson Firmo* — *Atílio Vivacqua*, vencido — *Daniel Krieger* — *Moura Andrade* — *Lou-
rival Fontes* — *Lima Guimarães*.

**RENÚNCIA, PELO SENADOR LINO DE
MATTOS, DO CARGO DE PREFEITO DE
SÃO PAULO**

Em 12 de abril de 1958 foi lido no expediente do Senado ofício do Senhor Lino de Mattos, comunicando que até o dia 16 reassumiria a sua cadeira no Senado.

Feita a leitura, foi à tribuna o Sr. Senador Moura Andrade, suscitando dúvidas sobre se o Sr. Lino de Mattos voltaria ao Senado sem renunciar ao cargo de Prefeito de São Paulo e solicitando a remessa do ofício à Comissão de Constituição e Justiça.

Usou da palavra o Sr. Senador Antônio de Barros, para esclarecer que o Sr. Lino de Mattos naquele dia encaminharia à Câmara Municipal de São Paulo a sua renúncia.

Respondendo ao Sr. Moura Andrade, o Sr. Presidente (Apolônio Salles) manifestou o seu ponto de vista, segundo o qual a declaração do Sr. Lino de Mattos, de que reassumiria o exercício do mandato, do qual fôra licenciado para exercer o cargo de Prefeito de São Paulo, importava confirmação do seu intuito de desistir da licença e deixar o cargo.

Se Sua Excelência reassumissem o mandato sem deixar o cargo de Prefeito, seria caso de se promover o processo de perda de mandato de Senador.

Nessas condições, a Mesa entendia não caber a remessa do ofício à Comissão de Constituição e Justiça e, sim, esperar o procedimento futuro do Senador Lino de Mattos.

OFÍCIO

Do Sr. Lino de Mattos enviado ao Presidente do Senado Federal

Sr. Presidente do Senado Federal:

Cumpro o dever regimental de comunicar a V. Ex.^a que até a sessão do próximo dia 16 do corrente mês, reassumirei a cadeira de Senador pelo Estado de São Paulo.

Desisto, conseqüentemente, do restante da licença que me foi concedida.

Faço-o por entender que o Senado Federal não deve correr o risco de um recuo, comprometedor para a sua respeitabilidade de mais alto Parlamento da Nação.

Não permitirei que o reexame da minha licença possa, sequer, ensejar êsse recuo. Esforcei-me para consegui-la. Batalhei para mantê-la, nem tanto por mim, mas pelo Senado, cuja decisão deveria ser acatada. Duas vezes fui ao Supremo Tribunal Federal buscar o remédio legal, contra os que desejaram invalidá-la. Saí vitorioso. Nesta augusta Casa, além de alicerçado em 32 votos de ilustres Senadores, sobre a mesma diversos colegas falaram em resumo, o seguinte:

Senador Moura Andrade: "Por mais que eu tivesse procurado em todos os artigos da Carta Magna Brasileira algum que proibisse expressamente concessão de licença ao Senador, para desempenho de função desta natureza, não encontrei... Assim, não vejo como negar-se ao Senador Lino de Mattos a licença que solicitou ao Senado... Senador e Prefeito S. Ex.^a sê-lo-á, a um tempo só, não por força da nossa decisão, ou em virtude da nossa deliberação no dia de hoje, sê-lo-á, isto sim, por força da Constituição de 1946."

Senador Lúcio Bittencourt: "Por mais que procurasse, por mais que esquadrihasse, no texto da Constituição, um argumento poderoso, vivo, capaz de autorizar o meu voto contrário, não pude descobri-lo."

Senador Domingos Vellasco: "Não foi apontada uma só norma que proíba ao cidadão Lino de Mattos solicitar licença, afastar-se do exercício do mandato de Senador para assumir o cargo de Prefeito de São Paulo."

Os Senadores Benedito Valladares — Jurbas Maranhão — Gilberto Marinho — Kerginaldo Cavalcanti — Lourival Fontes e Atílio Vivacqua aprovaram, na Comissão de Justiça, a conclusão seguinte:

"... concluímos não conter o requerimento em aprêço nada de infringente da Constituição. Somos pelo seu deferimento, concedendo ao Senador Lino de Mattos 22

meses de licença para exercer o cargo de Prefeito Municipal da Capital de São Paulo”.

Fora desta Colenda Casa, prestigiaram a minha licença, juristas eméritos, com pareceres dos mais doutos, conforme se verificará da seguinte síntese:

Francisco Campos: (Catedrático da Faculdade Nacional de Direito — Consultor-Geral da República — ex-Ministro da Justiça) — “... limito-me a comunicar-lhe a conclusão a que cheguei: não se encontra na Constituição qualquer dispositivo que expressamente ou de modo implícito determine a perda do mandato de um Senador que é investido, por eleição, popular, do cargo de Prefeito Municipal”.

Pedro Calmon: (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Distrito Federal) — “Em conclusão: O § 1º do art. 36 da Constituição da República proíbe ao Senador exercer as funções de outro Poder. A função do Prefeito Municipal de São Paulo não se caracteriza como um Poder, de acordo com a Constituição do mesmo Estado. Logo, o Senador eleito para o cargo de Prefeito daquele Município não perde o seu mandato como representante do Estado na Câmara Alta do Congresso Nacional”.

Bento de Faria: (Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal): “Assim sendo, o Senador Lino de Mattos pode assumir o aludido cargo de Prefeito, sem perda do mandato de Senador, deixando, porém, o efetivo exercício dessa função, afastamento esse que deve ser precedido de licença da Câmara a que pertence”.

João de Oliveira Filho: (Jurisconsulto e membro do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal) — “Nossas conclusões: 1.º) O exercício do cargo de Prefeito Municipal não é causa de perda de mandato dos membros do Congresso Nacional; 2.º) O Senador Lino de Mattos não virá a perder o mandato de Senador no caso em que assumo o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo, para o qual acaba de ser eleito”.

Lutz Antônio da Gama e Silva: (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo — “Respondemos assim que o Senador Lino de Mattos pode exercer o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo, sem perda do seu mandato legislativo federal...”

Ivair Nogueira Itagiba (Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal): “Assim, em não havendo texto constitucional, que proíba o Senador, substituído pelo Suplente, de se investir na função de Prefeito eleito pelo povo, parece-

me que a licença requerida deve ser concedida”.

Miguel Reale (Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e seu ex-Magnífico Reitor): “... não me parece que, no caso em apreço, seja logicamente possível, à luz dos textos constitucionais invocados, para concluir-se que, não obstante a falta de preceito expresso, esteja implícita a proibição de um Senador licenciar-se para exercer o cargo de Prefeito”.

A recapitulação de todos esses elementos, que foram a minha licença de base constitucional, deveria conduzir-me a aguardar a decisão final do Senado. Já afirmei, porém, de início, a razão da minha atitude. Tomo-a conscientemente, pois sei que o Senado terá que adotar uma das decisões seguintes:

1º) Rejeitar o projeto de Resolução do ilustre Senador Moura Andrade;

2º) Aprovar esse Projeto sem alteração;

3º) Aprovar o Substitutivo da Comissão de Justiça.

Nos dois primeiros casos eu continuaria licenciado até o término de meu mandato de Prefeito de São Paulo, porque o Projeto de Resolução do ilustre Senador Moura Andrade trata apenas das licenças dos Governadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz.

A terceira decisão dar-me-ia 30 dias para opção. Na hipótese de opção pela Prefeitura restaria a possibilidade de 5 anos de administração municipal, com a aprovação, muito provável, da coincidência dos mandatos.

Em tais condições, o razoável seria eu aguardar o veredicto da maioria desta Casa. Repito que não o fiz porque prefiro contribuir para o prestígio do Senado.

A atitude que adoto representa seríssimo e danoso percalço na minha vida de homem público. Adoto-a porque, no meu modesto entender, suspeita alguma deve pairar sobre o comportamento do Senado.

Certo ou errado, legal ou ilegalmente, as licenças foram concedidas.

Repito:

Certo ou errado, legal ou ilegalmente, as licenças foram concedidas.

Devem ser mantidas.

Quanto à minha, desisto dela.

Quanto às futuras licenças, que se reforme a Constituição da República.

Senado Federal, em 12 de abril de 1956.
— Lino de Mattos.

QUESTÃO DE ORDEM DO SENADOR MOURA ANDRADE

"Sr. Presidente, o nobre Senador Lino de Mattos, enviou ao Senado o ofício que acaba de ser lido, no qual comunica desistir da licença de que se achava em gozo, para o efeito de, até a próxima sessão do dia 16, reassumir seu mandato de Senador. Não esclarece, todavia, se renunciou ou não ao mandato de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo, no qual está investido.

Surge, desta forma, novo aspecto a ser considerado: se se trata de pura e simples omissão do Senador-Prefeito, não informado, no Ofício, sobre sua renúncia à Prefeitura — se já a solicitou, se já a declarou, inclusive, perante a nobre Câmara Municipal de São Paulo — que se S. Ex.^a reassume, mantendo-se no exercício do mandato de Prefeito da Capital daquele Estado.

Assim sendo, cabe-me, Sr. Presidente, levantar a presente questão de ordem. Já agora, não se trata apenas, de renúncia, de licença pura e simples do Senador. Há aspecto jurídico a ser considerado. O Ofício do nobre Senador Lino de Mattos deve ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, para que estude e se pronuncie sobre o aspecto constitucional da investidura, no mandato de Senador, de quem, ao mesmo tempo, exerce o cargo de Prefeito, ou, verificada a renúncia ao cargo de prefeito, se S. Ex.^a está optando pelo exercício do mandato senatorial.

É o requerimento que formulei, Sr. Presidente, a fim de não incorrer o Senado em censuras idênticas às contidas no Ofício do interessado. Declara S. Ex.^a que, mesmo quando se erra, deve-se manter o erro.

Esquece-se o ilustre colega de que a grande virtude do bom senso está, exatamente, mesmo quando erramos, na revisão dos nossos enganos para o restabelecimento da verdade jurídica.

Para evitar, Sr. Presidente, incidamos em novo equívoco de amanhã verificarmos ter o nobre Senador criado condição que implicaria a perda do seu próprio mandato de Senador, requiro a V. Ex.^a repito, se digno de remeter o Ofício do Sr. Lino de Mattos à Comissão de Constituição e Justiça, para que sobre ele opine, nos termos do Regimento Interno."

QUESTÃO DE ORDEM DO SENADOR ANTÔNIO DE BARROS

"Sr. Presidente, informo a V. Ex.^a e, principalmente, ao nobre Senador Moura Andrade, que o Senador Lino de Mattos seguiu

para São Paulo e ainda hoje encaminhará à Câmara Municipal da Capital bandeirante seu pedido de renúncia ao cargo de Prefeito."

O SENADOR MOURA ANDRADE VOLTA A FALAR PELA ORDEM:

"Sr. Presidente, verifica o Senado a inteira procedência da questão de ordem que levantei. O nobre Senador Antônio de Barros acaba de informar à Casa que ainda é propósito do Senador Lino de Mattos enviar à Câmara Municipal de São Paulo seu pedido de renúncia ao cargo de Prefeito.

Parece-me, que, enquanto isso não ocorrer, não pode esta Casa, o Senado, deliberar sobre a reassunção de S. Ex.^a

Assim, Sr. Presidente, mantenho minha questão de ordem no sentido de que V. Ex.^a encaminhe o Ofício à Comissão de Constituição e Justiça.

Mesmo porque, nesse lapso de tempo, de acordo com a informação do nobre Senador Antônio de Barros, o Sr. Lino de Mattos terá oportunidade de completar os requisitos essenciais à desistência da sua licença."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE:

"Antes de resolver a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, desejo prestar um esclarecimento.

O ato de desistência de uma licença é unilateral. É o licenciado quem desiste.

Segundo a praxe, requerimento como esse, servirá apenas para dar conhecimento ao Senado de que o licenciado desistia da sua licença. Há porém, no caso, aspecto a ponderar. É que a licença foi concedida para o nobre Senador Lino de Mattos assumir o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo.

Lê-se, entretanto, no requerimento de S. Ex.^a, que reassumirá o cargo de Senador até a sessão do próximo dia 16. Esta é, sem dúvida, a confirmação de que desiste da licença e vai providenciar para deixar o cargo de Prefeito.

O Regimento do Senado prevê para os casos de perda de mandato, um pronunciamento, uma provocação, uma denúncia. Se o nobre Senador Lino de Mattos reassumisse o seu cargo, sem renunciar ao de Prefeito, caberia uma denúncia; e, nesse caso, promoveria o processo de perda do seu mandato de Senador.

Parece-me, salvo respeitável decisão em contrário do Plenário, que não é caso de se encaminhar o requerimento à Comissão de Constituição e Justiça, mas de se aguardar o procedimento futuro do nobre Senador Lino de Mattos.

A Mesa entende ser esta a solução da questão de ordem levantada pelo Senador Moura Andrade."

No dia seguinte teve o Senado conhecimento de novo ofício, em que o Sr. Lino de Mattos comunicava que, havendo renunciado ao cargo de Prefeito, reassumiria o exercício do seu mandato de Senador na mesma data, o que, realmente se deu.

OFÍCIO: (21)

Senhor Presidente do Senado Federal:

Em aditamento ao ofício que ontem tive a honra de encaminhar à Mesa do Senado, comunico a V. Ex.^a que, tendo renunciado ao mandato de Prefeito da Capital de São Paulo e, transferido as funções do cargo ao meu sucessor legal, reassumo, no início da sessão de hoje, a minha cadeira de Senador pelo Estado de São Paulo.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Lino de Mattos.

O CANCELAMENTO DAS LICENÇAS

Na sessão de 13 de abril de 1956, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, figurou na Ordem do Dia.

No expediente da sessão foi apresentado, pelo Sr. Moura Andrade e outros Srs. Senadores, o requerimento n.º 171-56, solicitando urgência, nos termos do art. 156, § 4.º do Regimento, para o projeto.

De acordo com o Regimento, esse requerimento, lido no expediente, devia ficar para ser votado depois de esgotada a Ordem do Dia. Se aprovado, a matéria seria imediatamente submetida ao Plenário.

Destinava-se o requerimento a permitir que o Projeto, se fosse emendado (como realmente foi), pudesse ser ultimado na mesma sessão, dando a Comissão, oralmente em Plenário, o seu parecer.

Chegada a hora da Ordem do Dia, foi anunciado o Projeto de Resolução n.º 6-56, tendo o Sr. Gaspar Veloso enviado à Mesa requerimento (n.º 172-56), solicitando o adiamento da discussão para o dia 18 do mesmo mês.

Falaram sobre o requerimento, a favor, os Srs. Gaspar Veloso, Atilio Vivacqua, Filinto Müller e Paulo Fernandes e contra os Srs. Moura Andrade e Daniel Krieger. Rejeitado o requerimento, passou-se à discussão do projeto, sendo enviadas à Mesa duas emendas, assinadas pelo Sr. Gaspar Veloso e outros Srs. Senadores — a de n.º 1, mandando suprimir do texto as referências ao Senador Lino de Mattos, visto já haver S. Ex.^a renunciado à Prefeitura de São Paulo, e a de

n.º 2, mandando aumentar para 60 dias o prazo para opção dos interessados.

Encerrada a discussão, e retirada a matéria da Ordem do Dia, passou-se a votação do requerimento de urgência, encaminhado pelos Srs. Senadores Gaspar Veloso e Moura Andrade. O requerimento foi aprovado.

Em seguida passou o Senado a funcionar em sessão secreta, durante a qual foi aprovado o projeto com a emenda n.º 1, sendo rejeitada a de n.º 2.

Reabertos os trabalhos da sessão pública, foi lida e aprovada a redação final do projeto.

DEBATES

Discussão única do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem cumulativamente os cargos de Governadores, tendo Parecer n.º 204, de 1956, da Comissão de Constituição e Justiça, oferecendo substitutivo.

O SR. PRESIDENTE — Sobre a mesa um requerimento que vai ser lido.

REQUERIMENTO

N.º 172, DE 1956

Nos termos do art. 155, letra b, do Regimento Interno, requero adiamento, para o dia 18 do corrente, da discussão do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Gaspar Veloso.

O SENADOR MOURA ANDRADE FALA EM QUESTÃO DE ORDEM:

"Sr. Presidente, há sobre a mesa requerimento de urgência para a matéria.

Desejo indagar de V. Ex.^a qual o momento oportuno para sua apreciação."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

"O requerimento de urgência, a que V. Ex.^a se refere, será votado no fim da Ordem do Dia.

Na hipótese de ser já aprovado o requerimento de urgência, mesmo que o Senado tenha deliberado neste momento, o adiamento de apreciação do projeto, voltará a Plenário, nos termos do § 4.º, do art. 156 do Regimento Interno."

O SENADOR MOURA ANDRADE FALA EM NOVA QUESTÃO DE ORDEM:

"Sr. Presidente, com a devida vênia de V. Ex.^a, tomo a liberdade de tecer breves considerações.

Entendo que o requerimento de urgência pretere qualquer outro. Não seria possível collocásemos com prioridade, sobre um requerimento de urgência, o seu antagônico de adiamento.

O Sr. Nelson Firmo — Muito bem!

O SR. MOURA ANDRADE — Se o requerimento de urgência visa, exatamente, a impedir qualquer protelação e a fazer com que o mais cedo, desde logo seja discutida a matéria, como concebe, como razoável e procedente, que uma vez concedido o adiamento, fôsse a matéria revertida à Ordem do Dia, através da votação de urgência? Parece-me que a apreciação de requerimentos dessa natureza é preliminar à discussão dessa matéria."

O SENADOR GASPAR VELOSO
LEVANTA A SEQUINTE QUESTAO DE
ORDEM:

"Sr. Presidente, merece-me, consideração tôda especial o nobre Senador Moura Andrade. Os argumentos de S. Ex^a podem ser lógicos e impressionar, porém, acima da sua argumentação, do respeito e acatamento que S. Ex^a nos merece pela sua cultura, inteligência e brilhantismo, deve estar, tenho certeza, o Regimento Interno do Senado Federal. Dispõe o art. 155, Capítulo II, da Lei Interna:

"Art 155 — A discussão ou votação poderá ser adiada, mediante requerimento, para os seguintes fins:

- a) audiência de uma ou mais comissões;
- b) discussão ou votação em dia determinado ou por prazo fixo;
- c) diligência considerada imprescindível ao esclarecimento da matéria.

§ 1.º — O requerimento de adiamento para qualquer dos fins das letras a e b será apresentado e votado como preliminar, ao se anunciar a matéria e não poderá ser renovado, no mesmo turno, quanto aos fins da letra b, ainda que por autor diferente".

O caso da letra b é o do requerimento por mim formulado.

Quanto ao § 1.º do art. 155 do Regimento é o mesmo taxativo: o requerimento de adiamento será apresentado e votado como preliminar.

Declara o art. 156, que se refere à urgência, no caso do requerimento formulado pelo ilustre Senador Moura Andrade:

"A urgência dispensa interstícios e formalidades regimentais, salvo parecer das

comissões, *quorum* de votação e termo normal das sessões".

A urgência requerida, se não me falta a memória, é a do § 4.º assim redigido:

"Se o plenário entender que se trata de assunto que ficaria prejudicado se não fôsse resolvido imediatamente, a discussão e votação da matéria serão no final da Ordem do Dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida".

Sr. Presidente, uma disposição se refere ao requerimento formulado pelo orador — § 1.º do art. 155 — segundo a qual, o requerimento de adiamento será votado, como preliminar, antes, portanto, da discussão da matéria; outra — o § 4.º do art. 156 — determina que a matéria será discutida e votada no final da ordem do dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida.

Não há como, portanto, por mais brilhante que seja a argumentação do ilustre Senador Moura Andrade, maneira de se atender ao pedido de S. Ex^a, que fere, frontalmente, o Regimento Interno.

Entre estar com S. Ex^a — o que eu gostaria, desde que estivesse com o Regimento — e estar com a Lei Interna, fico com esta última.

Era o esclarecimento que desejava prestar à Casa antes de V. Ex^a, Senhor Presidente, decidir a questão de ordem tão maravilhosamente formulada pelo nobre Senador Moura Andrade."

O SENADOR ATTILIO VIVACQUA, PELA
ORDEM, ASSIM SE EXPRESSA:

"Sr. Presidente, sob o ponto de vista regimental, trago minha adesão à sustentação feita pelo nobre Senador pelo Paraná.

Evidentemente, em face da letra do Regimento, trata-se de um requerimento de matéria preliminar.

Dentro das praxes desta Casa, não conheço, na verdade, recusa de adiamento. Respeito o ponto de vista dos ilustres autores dos requerimentos de urgência, que eu também poderia acolher, em outras circunstâncias.

Desejo, porém, pedir a atenção da Casa para o fato de estornar diante de matéria que envolve decisão sobre direitos em jogo, compreendendo prerrogativa de mandatos.

O retardamento pedido significa concessão de prazo, a fim de que a defesa daqueles atingidos pela Resolução em causa se possa fazer com maiores esclarecimentos.

Só por esta consideração, Sr. Presidente, eu concederia a primazia ao requerimento que acaba de ser lido e me colocaria acima até do texto regimental, não fôsse ele tão claro como o é, neste caso."

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE:

"Decidindo a questão de ordem levantada pelo nobre Senador Moura Andrade, esclareço que o requerimento de urgência, a que S. Ex^a se refere, baseia-se no art. 156, § 4.º. Determina essa disposição, clara e expressamente, que a discussão e votação do requerimento e, conseqüentemente, da matéria nele prevista, serão no final da Ordem do Dia.

Há também o requerimento de adiamento da discussão da matéria, cuja apreciação claramente dela trata o Regimento.

Se o nobre Senador Moura Andrade houvesse feito seu requerimento baseado no § 2.º do art. 156, então, sim, interromper-se-ia qualquer trâmite legislativo, para, imediatamente, tomar-se conhecimento do requerimento. Acontece, no entanto, que, como acabei de informar, o § 4.º desse artigo assegura ao requerente, seja o projeto de lei imediatamente apreciado.

Verifica, portanto, S. Ex^a que, no caso o adiamento será de alguns minutos e não prejudicará os propósitos do nobre Senador de ver votado, nesta sessão, o Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Assim, salvo melhor juízo do Plenário — que sempre acato com muito prazer — a Mesa resolve seja votado o requerimento de adiamento, sem prejuízo de, na hora oportuna, votar-se o requerimento de urgência do nobre Senador Moura Andrade."

Para encaminhar a votação, usam da palavra os Senadores Moura Andrade, Gaspar Veloso, Filinto Müller, Paulo Fernandes e Daniel Krieger.

O SR. MOURA ANDRADE — "Sr. Presidente, não posso me conformar com o pronunciamento do nobre Senador Gaspar Veloso. Motivos de mais alta relevância impedem-me de com ele concordar, e o mais acentuado é a ocorrência verificada hoje, em conseqüência da comunicação feita ao Senado, ontem, pelo nobre Senador Lino de Mattos.

Há vários dias tem sido protelada a inclusão, na ordem do dia, do Projeto de Resolução n.º 6, em virtude dos reiterados apêlos dos interessados em favor deste retardamento. Os compromissos tomados extraplenário devem valer, para nós, como entendimentos entre cavalheiros. O que ficou as-

sentado, de votar-se hoje, sexta-feira, o Projeto de Resolução, nós desejamos cumprir, integralmente.

Sr. Presidente, o nobre Senador Lino de Mattos era Prefeito de São Paulo. Renunciou à Prefeitura e veio assumir a sua cadeira no Senado, por conseqüência da inclusão, na ordem do dia de hoje, do referido projeto. Pois bem, uma vez verificada a renúncia do nobre representante paulista, no instante em que se vai discutir a propósito dos mandatos dos nobres Senadores-Governadores, o Senado adia, protela o debate. É claro que não ficamos bem numa resolução desta ordem.

O Sr. Nelson Firmo — Protela absurdamente.

O SR. MOURA ANDRADE — Protela sem justificação. Não há motivo, dentro do Senado, inspirado nos princípios da Constituição, para determiná-la.

Indagava eu, há pouco, do nobre Senador Gaspar Veloso, quais os motivos que o levaram a solicitar adiamento. E o ilustre colega respondeu-me que não podia ser o assunto votado, porque o Senador Moisés Lupion não tinha ainda concluído entendimentos políticos, que considerava indispensáveis, sobre o assunto.

Então, o Senado irá decidir, não pelos motivos da Constituição, superior a tudo, mas pelos do interesse político local, regional, de um Governador, que ainda deseja completar composições políticas, com as quais compense a decisão que se vai tomar.

O Sr. Freitas Cavalcanti — Nutro a esperança de que o nobre representante do Paraná, Sr. Gaspar Veloso, transmitirá ao Senado, tão logo V. Ex^a deixe a tribuna, as necessárias explicações a respeito da grave revelação que Vossa Excelência acaba de fazer. É evidente que o Senado não poderia ficar ao sabor de influências estranhas, ao tomar deliberação que tanto interessa ao seu próprio funcionamento e à preservação de sua austeridade e tradição, colocados tão alto na vida republicana do País.

O SR. MOURA ANDRADE — Agradeço o aparte do nobre Senador Freitas Cavalcanti.

Acredito que não preciso prosseguir nesta tribuna, pois tenho certeza de que o Senado está, a cada minuto, a cada segundo, compreendendo, mais que nunca, a necessidade de decidir imediatamente sobre o caso de Arapoti e Missões, que não pode ser postergado, através de adiamentos.

A Constituição precisa ser ressaltada; devemos decidir de acordo com sua letra e seu espírito, a fim de merecer, sempre, o con-

celto, a consideração e o respeito da opinião do povo brasileiro.”

O SR. GASPAS VELOSO — “Senhor Presidente, solicitei a palavra para duas coisas: uma, o encaminhamento da votação, e, outra, uma explicação pessoal.

Quanto mais se vive, mais se conhece os homens. Continua, porém, se enganando sempre, o que é uma pena. De cada vez que se engana e sente na humanidade uma tristeza, o homem não deve abater-se. Essas circunstâncias demonstram que ele deve lutar, mais e mais, para firmar sempre aquilo que julga ser digno, nobre, de sua destinação na terra — melhorar sempre.

Não me lembro de haver dito ao nobre Senador Moura Andrade que o governo do meu Estado necessitava de três ou quatro dias para manifestar-se.

O Sr. Moura Andrade — V. Ex^a pediu cinco dias.

O SR. GASPAS VELOSO — O nobre colega irá ouvir o que ainda tenho a dizer. Repito: não me lembro de haver feito tal referência a V. Ex^a.

O Sr. Moura Andrade — Não faz meia hora.

O SR. GASPAS VELOSO — Não me lembro, e minha memória é muito boa.

Se o dissesse — o que não ocorreu — não deveria V. Ex^a transmiti-lo, por ser deselegante e não estar de acordo com a tradição do Senado. Não é de homem público vir ao Senado e utilizar-se de expressões usadas em conversas particulares, para delas tirar partido.

O Sr. Nelson Firmo — Em assunto de tanta importância?

O Sr. Moura Andrade — V. Ex^a censurou-me neste segundo ponto, mas não negue a asserção que me fez. Pelo segundo, eu admitiria a censura provinda do íntimo de V. Ex^a

O SR. GASPAS VELOSO — Não censuro. Apenas continuo enganado.

O Sr. Moura Andrade — Devo, porém, declarar a V. Ex^a que a gente se engana...

O SR. GASPAS VELOSO — E se engana muito.

O Sr. Moura Andrade — ... principalmente quando procura enganar e ludibriar os outros. E o interesse nacional está acima de questões pessoais, de qualquer membro desta Casa, ainda que licenciado e no exercício de poder estadual.

O SR. GASPAS VELOSO — Chegarei já aos interesses nacionais.

O SR. PRESIDENTE (*Fazendo soar os timpanos*) — Lembro aos senhores Senadores que, em encaminhamento de votação, não são permitidos apartes.

O SR. GASPAS VELOSO — Sr. Presidente, continuarei na explicação pessoal que vinha dando.

Julgando tratar com Ilustre Senador da República, incapaz de usar qualquer expressão minha em conversa particular no Plenário desta Casa, afirmei a S. Ex^a que o Governador do Estado do Paraná tratava, no momento, de fazer um acordo político que estava bem encaminhado. Nem por um instante, porém, neguei ou afirmei que o adiamento da discussão do presente projeto poderia originar a ultimização daquele acordo

Tanto isto é verdade, que o fato e suas conseqüências — e está Deus presente para reafirmar as verdades que a gente diz —, corroboram em meu favor. O Ilustre Governador do meu Estado se encontra na Capital da República, daqui não pretendendo afastar-se hoje. Não poderia S. Ex^a, portanto, em 24 ou 48 horas, ultimar o acordo político em andamento no meu Estado.

Vai isto, Sr. Presidente, à guiza de desabafo. Não desejava para tanto usar a tribuna, mas, por força do meu temperamento, tive de abusar da bondade dos meus ilustres colegas, obrigando-os a me ouvirem. Não foi, entretanto, esse o assunto que me trouxe à tribuna, mas, sim, o encaminhamento da votação.

Perguntou-me o nobre Senador Moura Andrade, ao encaminhar a votação, o motivo por que requerera eu o adiamento.

Este, Sr. Presidente, não precisa ser dito, pois o Regimento Interno da Casa dele não cogita. Diz o

“Art. 155 —
b) discussão ou votação em dia determinado ou prazo fixo”;

.....
Não cogita, não insinua e não exige o motivo.

Firmado nesse artigo, não dei os motivos pelos quais solicitava o adiamento, e não precisava fazê-lo.

Devo, entretanto, declarar ao Senado que, antes de formular o requerimento, consultei diversos Senadores; o líder da minha bancada e vários membros de outros partidos os quais afirmaram ser hábito constante e

tradição do Senado adiar uma discussão sempre que um Senador o solicitasse. Fiado nessa tradição da Casa, e no cavalheirismo dos Senhores Senadores, formulei o requerimento.

O assunto não é de tal monta e gravidade, que não possa esperar três ou quatro dias. Poderá ser apreciado na sessão de quarta-feira, e, não há de ser nesses três ou quatro dias, que pereça a Nação, sofram os homens ou haja uma hecatombe no mundo. Não, não e não!

Poderá ocorrer, isto sim, a negativa do requerimento, ferindo as tradições da Casa e em desacôrdo com tudo aquilo que tem sido decidido até agora. Não vem ferir a pessoa do requerente ou o petitor do Estado do Paraná por mim representado; ficará, isto sim, em desabono daqueles que, apaixonados e vingativos, querem resolver já e já a questão dos Governadores dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte.

Agradeço, Sr. Presidente, o tempo que tomei de V. Ex.^a e da Casa. Peço desculpas aos ilustres Senadores.

Se falei num tom de discurso inflamado, não o foi — podem crer Vossas Excelências — como o senhor do engenho a que se referiu o Senador Novaes Filho, mas sim como um proietário que às portas do Tribunal vem pedir justiça só e só justiça.

O Sr. Moura Andrade — Não à custa da Constituição e de acôrds políticos ao seu Estado.

O SR. GASPAR VELOSO — Era o que eu tinha a dizer, Sr. Presidente."

O SR. FILINTO MÜLLER: "Senhor Presidente, o nobre orador que acaba de deixar a tribuna, Senador pelo Paraná, referiu-se à consulta feita ao líder de seu partido. Através das palavras aqui pronunciadas também pelo nobre Senador Moura Andrade, verificamos que houve interferência junto à Mesa para o adiamento da discussão do projeto em tela. Sou parte nesse adiamento e quero trazer ao plenário os esclarecimentos que me considero no dever de prestar.

Logo que foi dado conhecimento à Casa do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça a respeito do Projeto de Resolução que cassa as licenças de senadores, fui procurado pelo ilustre Senador Atilio Vivacqua. Pedi a S. Ex.^a minha interferência junto à Mesa para que não entrasse, imediatamente, em discussão e votação o parecer. Chamado ao Espírito Santo, viajaria no dia seguinte e estaria prêso a interesses do seu Estado por dois ou três dias fora desta Ca-

pital e queria estar presente ao debate do assunto para nêle interferir e dar o seu voto às resoluções.

Entendi justas as ponderações do eminente representante capixaba. Daí a minha primeira interferência junto à Mesa, como líder, para pedir que o Projeto não fosse pôsto em debate e votação no dia seguinte ao da leitura do parecer.

O Sr. Atilio Vivacqua — Quero confirmar as palavras de V. Ex.^a e também dizer que, consultado pelo nobre Senador Gaspar Veloso, declarei a S. Ex.^a que estava de inteiro acôrdo com o adiamento.

O SR. PRESIDENTE (*fazendo soar os tímpanos*) — Lembro aos Srs. Senadores que não são permitidos apartes no encaminhamento da votação.

O SR. FILINTO MÜLLER — Sr. Presidente, o aparte do nobre Senador Atilio Vivacqua — permite-me V. Ex.^a — era necessário, porque estou usando seu nome, fazendo referências a entendimento que S. Ex.^a teve junto a mim. Eu pediria, meano, a S. Ex.^a que confirmasse minhas palavras, pois, neste momento, não desejo que paire a menor dúvida sobre a maneira de proceder do líder da maioria desta Casa.

Sr. Presidente, fui procurado posteriormente pelo Senador Gaspar Veloso, do Paraná, que me declarou ter necessidade de estudar a fundo, do ponto de vista constitucional, a matéria. Informou-me S. Ex.^a que seus livros de Direito não estavam aqui, mas no Paraná; procurara na Biblioteca alguns livros mas não encontrara os subsídios de que necessitava. Pedi-me, então, que conseguisse a dilatação do prazo para a entrada do projeto em Ordem do Dia.

Falei ao Senador Moura Andrade e S. Ex.^a concordou, mas me pediu que o Projeto entrasse em debate hoje, sexta-feira, de vez que S. Ex.^a tem que viajar amanhã para Mato Grosso e só em meados da outra semana estará de volta ao Senado.

Nesse interim, o Sr. Gaspar Veloso foi chamado a Curitiba por motivo de doença em pessoa da sua família. Ao regressar, declarou-me que ainda não havia completado seu estudo sobre o assunto; e me consultou como devia proceder em relação a um possível adiamento do debate do Projeto. Respondi-lhe que havia tomado compromisso com o Senador Moura Andrade no sentido de o Projeto entrar em discussão hoje. S. Ex.^a então, indagou se lhe seria possível usar o remédio previsto no art. 155 do Regimento Interno, que permite o adiamento com prazo marcado. Perguntou-me, ainda, S. Ex.^a

se havia necessidade de apresentar as razões desse adiamento. Respondi-lhe que não. S. Ex.^a poderia requerer esse adiamento e que o Senado, por liberalismo, jamais havia negado aprovação a requerimento de prorrogação, com prazo marcado, para discussão e votação de qualquer projeto.

Foi, Sr. Presidente, o que se passou. Quanto a mim, aproveito o ensejo de estar na tribuna, para declarar, em nome do meu Partido e em nome do Governo, que o Projeto de Resolução em causa, não constitui matéria de interesse político. Os membros do Partido Social Democrático e os da Maioria podem e devem votar de acordo com suas convicções jurídicas, depois dos estudos que venham a fazer da matéria, a fim de que seus votos representem, de fato, votos de consciência.

Não há pressão política; é questão aberta para o meu Partido. Por isto, sinto-me à vontade para esta declaração.

O Sr. Daniel Krieger — A atitude de V. Ex.^a muito recomenda a liderança de V. Ex.^a

O SR. FILINTO MÜLLER — Agradeço o aparte do meu nobre colega, Senador Daniel Krieger.

Desejo afirmar que meus pontos de vista coincidem com os do Senhor Presidente da República. E porque a matéria está colocada neste pé; e porque não é questão política, não é questão fechada; e porque em torno dela têm plena liberdade de agir, de acordo com suas convicções, todos os Senadores que ocupam poltronas nesta Casa, eu me sinto à vontade — repito — para afirmar e reafirmar aquilo que declarei ao Senador Gaspar Veloso antes de haver S. Ex.^a apresentado seu requerimento. Não conheço fato de haver o Senado negado adiamento de discussão de um projeto, pedido por um de seus membros, quando alega, como alegou o Senador Gaspar Veloso a mim, particularmente, que necessita melhor estudar a matéria, a fim de defender o ponto de vista do Governador do seu Estado.

Sr. Presidente, assumi o compromisso perante o Senador Moura Andrade de pedir à Mesa incluisse o projeto na pauta dos trabalhos da sessão de hoje. Esse compromisso está cumprido. Eu não podia impedir o Senador Gaspar Veloso de requerer o adiamento, com data fixada. É direito seu; e creio, Sr. Presidente, — neste ponto divirjo do pensamento brilhantemente exposto pelo nobre Senador Moura Andrade — que não há imperativo constitucional, regimental ou legal de qualquer natureza que impeça o adiamento.

Creio, também, que o fato de o projeto ter sua votação retardada por três ou quatro dias não fará periclitada a ordem pública; não ofenderá a dignidade do Senado, não diminuirá essa dignidade que todos respeitamos e queremos vê-la respeitada.

Ao terminar estas palavras de encaminhamento de votação, reafirmo em nome do Sr. Presidente da República e aos membros do Partido Social Democrático e das agremiações políticas que apoiam a maioria, que Suas Excelências têm plena liberdade de votar, porque, já disse, não se trata de questão política, mas de questão de convicções jurídicas e de respeito à Constituição.

De minha parte, não renegarei o preceito liberal de aprovar o adiamento solicitado pelo nobre Senador pelo Estado do Paraná."

O SR. MOURA ANDRADE — (Para explicação pessoal) — "Senhor Presidente, ouvi, com a máxima atenção, o discurso do nobre líder da maioria. S. Ex.^a foi rigorosamente fiel no relato dos fatos.

O Sr. Filinto Müller — Muito obrigado a V. Ex.^a

O SR. MOURA ANDRADE — Divirjo, é claro, das conclusões a que chegou, no sentido de que a tradição desta Casa aconselha adiamento de tal natureza.

Realmente, o nobre Senador Filinto Müller comprometeu-se comigo, e está visto que cumpriu plenamente a palavra, de fazer incluir, na Ordem do Dia da sessão de hoje, a proposição ora em debate.

Se o nobre Senador Gaspar Veloso não declarou, no seu requerimento, os motivos do adiamento, legítima lhe é a faculdade. Que a Casa conhece plenamente, neste instante, os motivos desse adiamento, não tenho a menor dúvida. Tenho a consciência de que ela os conhece. Se conceder esse adiamento, sabe para que fim será, e também da sua inutilidade.

Até mesmo para a composição dos acordos do Senhor Governador do Estado do Paraná, este adiamento é apenas protelatório, pois a emenda substitutiva da Comissão de Constituição e Justiça atribui prazo de trinta dias para a opção do Sr. Moysés Lupion.

Se S. Ex.^a já dispõe deste prazo, não subsistem, então, os temores do nobre Senador Gaspar Veloso. O caso pode ser resolvido, votando-se imediatamente a matéria, uma vez que não prejudica, de modo algum, nem mesmo os interesses do próprio Governador do Estado do Paraná.

Em trinta dias poderá S. Ex.^a concertar sua posição política; enfim, desenvolver as ativi-

dades que deseje, a não ser que a composição política dependa da coexistência dos dois mandatos; a não ser que o nobre Governador do Paraná pretenda jogar com a possibilidade de dois mandatos simultâneos, de modo a negociar ora com o governo, ora com a senatária.

Não existindo o desejo de abarcar o mundo com as pernas, nem depois de ter acumulado mandatos, querer acumular acórdos, então, terá S. Ex.^a dentro do prazo concedido, plena possibilidade de realizar os entendimentos políticos tão necessários a S. Ex.^a no seu Estado.

Estas, Sr. Presidente, as considerações que queria fazer, apelando ao Senado para que negue o adiamento de natureza protelatória. Ao mesmo tempo, confirmo com prazer as honradas palavras deste homem que sabe respeitar a verdade, deste homem que sabe repetir fato por fato, sem falhar um instante sequer à dignidade da palavra — o nobre Líder da Maloria, Senador Filinto Müller, a quem rendo minhas homenagens, pelo seu caráter...

O Sr. Filinto Müller — Obrigado a V. Ex.^a

O SR. MOURA ANDRADE — ... pela devoção que põe na reprodução exata e única da verdade absoluta, porque só esta subsiste, só esta vale. Assim caminham os homens que não querem ser enganados."

O SR. PAULO FERNANDES — "Senhor Presidente, Senhores Senadores, o Ilustre líder da minha bancada já situou, com destaque, a posição de seus liderados. Nada me caberia acrescentar ao que afirmou S. Ex.^a Devo, entretanto, ocupar a tribuna, rapidamente, para que o debate não se atenha apenas a um setor dando a impressão, mesmo, de que estamos aqui — como se tornou necessária até que S. Ex.^a explicasse — para defender um ponto de vista político-partidário, ligado aos interesses do P.S.D. Estamos aqui — é mister se acentue — julgando das licenças de dois Senadores pertencentes a legendas diversas um do meu partido e outro da União Democrática Nacional.

Não há, no debate, qualquer eiva de partidarismo, qualquer interesse subalterno. Há necessidade, entretanto, de firmados na tradição de liberalidades desta Casa, e, mais ainda, no respeito e consideração dos meus pares, de que se conceda o adiamento requerido pelo Senador Gaspar Veloso, para que os Senadores, afastados com autorização da Casa, tenham tempo de refletir sobre as razões que levaram a Comissão de Constituição e Justiça a reformar seu ponto de vista e negar a licença então concedida. É

necessário que se conceda este prazo, mesmo porque o adiamento será feito dentro de limites reduzidos, que nada afetarão a estrutura constitucional do País. Há necessidade de, ao nos lembrarmos da consideração e do respeito que nos merecem esses pares, lhes concedermos um prazo para que arroleem as suas razões de defesa, já que as licenças que então sendo cassado pela deliberação da Comissão de Constituição e Justiça, afetam profundamente — e não poderia ser de outra forma — os interesses políticos dos Estados que, no momento, S. Ex.^{as} governam.

Estas as palavras ligeras, Sr. Presidente, Srs. Senadores, que eu desejava pronunciar."

O SR. DANIEL KRIEGER — "Sr. Presidente, invocou-se a tradição em favor do requerimento do ilustre representante do Estado do Paraná, Senador Gaspar Veloso.

Há duas espécies de tradições: a tradição viva e a tradição morta. A primeira impulsiona, a segunda, paralisa. A primeira constrói, a segunda destrói.

A tradição que se invoca hoje para adiar uma decisão de suma importância do Senado da República, é daquelas que não constroem, mas destroem.

Tenho, pelo ilustre representante do Estado do Paraná, a mais viva, a mais cordial das simpatias.

O Sr. Gaspar Veloso — Obrigado a V. Ex.^a

O SR. DANIEL KRIEGER — Creio, mesmo, que S. Ex.^a está no penoso cumprimento do dever a que nenhum de nós fugiria, porque é do feito dos homens dignos nunca desertar aos amigos nas horas em que eles necessitam.

Não é possível, porém, que S. Ex.^a peça um adiamento por cinco dias, sem dar as razões, apenas por que o Regimento o permite.

Trata-se de assunto de real importância, de extrema gravidade. A própria Nação está inquieta em torno de nossa decisão.

O Sr. Georgino Avelino — Muito bem.

O SR. DANIEL KRIEGER — Diariamente a imprensa focaliza a matéria, e no Senado da República conversa-se a toda hora sobre o assunto. Os Senadores não podem realizar outras atividades, porque não podem estar ausentes na hora decisiva do cumprimento do dever.

Sr. Presidente, Senhores Senadores, o caso está assaz esclarecido, exaustivamente debatido e tão debatido está que o Ilustre Senador Lino de Mattos, cujo nome declino com

a devida vênia e admiração, já nos dá o prazer de sua presença no Senado da República.

A Comissão de Constituição e Justiça foi cautelosa e previdente. Estabeleceu o prazo de 30 dias para que os Governadores e os Prefeitos, pudessem optar por um ou outro cargo. Não os colheu de surpresa, não cometeu nenhum ato de falsidade ou de deslealdade; fez retroagir a situação anterior, dando-lhes a liberdade de optarem por um ou por outro mandato.

Nossa situação é tão límpida e translúcida que entre os Senadores que ocuparam duplo mandato, temos o nobre Senador Dinarte Mariz, da União Democrática Nacional, tão caro aos nossos corações, companheiro de todas as horas, de todos os momentos.

O Sr. *Juracy Magalhães* — Um dos maiores valores do nosso partido, uma tradição das mais autênticas.

O SR. DANIEL KRIEGER — Um dos maiores valores do nosso Partido, como afirma o nobre Senador *Juracy Magalhães*, temos a certeza de que Sua Excelência há de compreender o nosso gesto, porque outra coisa não queremos senão reafirmar a intangibilidade de princípio constitucional.

Era o apêlo que desejava fazer ao Senado. Nenhum fato nôvo val surgir em três dias; nenhuma situação nova val aparecer. Façamos, como dizia *Viviani*: "acima os corações" e juguemos hoje essa situação, que não é política, mas de direito e de Direito Constitucional."

O requerimento de adiamento é rejeitado. Pôsto em votação o projeto e o substitutivo, são enviadas à Mesa as seguintes emendas:

EMENDA N.º 2

Ao Projeto de Resolução n.º 6, de 1956

Art. 1.º — Suprimam-se as palavras:

"Lino de Mattos" e "Prefeito da Cidade de São Paulo e da".

Justificação

Como é notório, o Senador *Lino de Mattos* já renunciou à Prefeitura de São Paulo.

Não cabe, pois referir-se a êle o projeto.

Sala das Sessões, 13 de abril de 1956. — *Gaspar Veloso* — *Magalhães Barata* — *Paulo Fernandes* — *Francisco Gallotti* — *Pedro Ludovico* — *Mendonça Clark*.

EMENDA N.º 3

Ao Projeto de Resolução n.º 6, de 1956

Art. 2.º — Onde se diz:

Trinta dias, diga-se:

"sessenta dias".

Justificação

Não seria justo fixar-se prazo tão exiguo para ato de tal gravidade a quem tão grandes responsabilidades tem para com aqueles cujos votos o conduziram aos pesados ônus da administração dos seus Estados.

Sala das Sessões, 13 de abril de 1956. — *Gaspar Veloso* — *Magalhães Barata* — *Paulo Fernandes* — *Francisco Gallotti* — *Pedro Ludovico* — *Mendonça Clark*.

O Sr. Presidente informa que as emendas estão devidamente apoladas, e põe em discussão o Projeto com as emendas.

QUESTAO DE ORDEM DO SENADOR PAULO FERNANDES

"Sr. Presidente, quer me parecer que, tendo sido apresentadas emendas, deveria ser previamente ouvida a Comissão de Constituição e Justiça. Esta a questão de ordem que suscito."

DECISAO DO SR. PRESIDENTE — "Esclareço ao nobre Senador que, de acôrdo com as disposições regimentais, apresentadas e lidas as emendas em Plenário, entram Projeto e emendas em discussão. Encerrada esta, a matéria retorna à Comissão de Justiça."

O SR. PAULO FERNANDES — Agradeço a V. Ex.ª, Sr. Presidente, a explicação.

QUESTAO DE ORDEM DO SENADOR MOURA ANDRADE

"Sr. Presidente, oferecidas, que foram, emendas ao Projeto, deverão ser discutidas juntamente com êste, segundo acaba V. Ex.ª de decidir. Em seguida, deverão ser encaminhados à Comissão competente, para o efeito de receberem parecer."

Acontece que V. Ex.ª já informou à Casa da existência de requerimento de urgência, aliás já lido.

De acôrdo com o Regimento Interno, uma vez apresentadas as emendas e encerrada a discussão, entra imediatamente em votação o requerimento de urgência — que restitui à Ordem do Dia o projeto em questão. Neste caso, aprovado o requerimento de urgência, os pareceres das Comissões deverão ser orais, dados no momento.

Levanto, pois, Sr. Presidente, a seguinte questão de ordem: há, sobre a mesa, requerimento de urgência a ser submetido à apreciação do Plenário. Val V. Ex.ª anunciá-lo em seguida ao encerramento da discussão da matéria que foi emendada, para o efeito de retornar a debate ainda nessa sessão, uma vez aprovada a urgência?"

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

"Resolvendo a questão de ordem formulada pelo nobre Senador Moura Andrade, informo que o requerimento de urgência, assinado por S. Ex.^a e outros dignos Senadores, será votado obedecendo à ordem de apresentação, de vez que já existe outro requerimento de urgência sobre assunto diverso.

Na hipótese de ser o requerimento de V. Ex.^a aprovado, voltará o projeto imediatamente à Ordem do Dia, a fim de receber os pareceres verbais, em Plenário."

O SR. MOURA ANDRADE — "Agradeço a Vossa Excelência, Sr. Presidente, a informação, que me satisfaz inteiramente. Ficou bem claro que o Senado, ainda hoje, se pronunciará sobre a matéria em regime de urgência."

O SR. PRESIDENTE, ESCLARECE:

"Permita-me o nobre Senador interrompê-lo: o Senado se pronunciará primeiramente sobre o requerimento de urgência, e, se aprovado este, sobre a matéria."

O SR. MOURA ANDRADE — "Claro, Sr. Presidente. Estou, apenas, sendo otimista ao prever a aprovação do meu requerimento.

Neste caso, prepararei, desde já, um requerimento de prorrogação da hora da sessão, admitindo a hipótese de o debate do requerimento de urgência anterior ao meu ocupar o restante do tempo regimental."

O Sr. Presidente anuncia a votação do requerimento nº 171, de 1956, que prevê urgência, pelo art. 156, § 4.º, do Regimento, para o Projeto de Resolução nº 8, de 1956, que revoga as licenças concedidas aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para exercerem os cargos de governador, cumulativamente.

Para encaminhar a votação usa da palavra o Senador Gaspar Veloso:

"Senhor Presidente, decidiu o plenário desta Casa contrariar a tradição, negando provimento ao requerimento por mim formulado a V. Ex.^a e ao Senado, para o adlamento da discussão e votação do Projeto que cassa as licenças concedidas aos Senadores Moysés Lupion, Dinarte Mariz e Lino de Mattos. Assim agiu, por entender que o adlamento encerrava apenas motivos protelatórios, a fim de facilitar acórdos políticos no meu Estado, segundo palavras do Senador Auro Moura Andrade.

Posso, também, Sr. Presidente, declarar — já que se ouve tanto dizer nunca se sabe qual seja a verdade — que tenho ouvido di-

zer que razões políticas estão movendo alguns dos autores do apressamento da discussão e votação do Projeto. Estas razões estariam profundamente ligadas ao Estado do Rio Grande do Norte, onde se pretende — e o futuro nos dirá se é verdade — trazer para o Senado, em virtude de combinações havidas há tempos, o ilustre ex-Presidente da República, Sr. João Café Filho.

Sr. Presidente, não desejo, da tribuna desta Casa, ser veículo de boatos e mexericos; entretanto, quando se afirma que do meu lado, do lado do Governo do meu Estado, do lado das que votam acompanhando o requerido, há razões políticas, eu também quero dizer que, se boatos valem, se mexericos fazem prova, se diz-que-diz ainda impressiona, do outro lado também se diz, e mais fortemente, que razões políticas movem alguns autores do apressamento da discussão e votação do presente Projeto.

Nisso, todavia, não me escudo, nem me escudarei. Sou velho advogado militante, acostumado a respeitar o julgador ou os julgadores neste grande Colegiado. Para isso não tenho de apresentar razões nem de ordem política, nem de ordem sentimental, pois que estas não contam, nem valem. O que vale o que manda, o que decide e o que é preciso respeitemos para que também possamos ser acatados e respeitados, é a lei. O que vale, o que manda e o que decide é o Regimento. E este, no seu art. 156, § 4.º, é claríssimo. Nêle se escudaram os ilustres requerentes da urgência que ora se discute.

Diz o art. 156, no seu § 4.º:

"Se o plenário entender que se trata de assunto que ficaria prejudicado se não fosse resolvido imediatamente, a discussão e votação da matéria serão no final da ordem do dia da mesma sessão em que a urgência foi concedida".

Sr. Presidente, colocados de lado as razões políticas, os ódios pessoais, as paixões que, por momento, podem influir no ânimo dos homens mais serenos, desejava saber onde encontrarão o requerente e a Casa argumentos que estejam de acórdio com aquêle dispositivo que diz que o assunto ficaria prejudicado se a discussão e votação da matéria não fossem imediatamente resolvidas.

O artigo do Regimento é sábio, conciso, preciso; refere-se aos casos de protelação, que possam desvirtuar uma decisão ou torná-la sem efeito. Não se pode aplicar ao caso presente, pois três ou quatro dias não acarretariam qualquer prejuízo na decisão do caso.

Pergunto aos Ilustres requerentes, ao Senado da República, se, sem paixões, sem ódios, sem vinditas, sem interesses políticos, podem eles enquadrar o caso da cassação de licença dos Senadores pelo Paraná e pelo Rio Grande do Norte no art. 156, § 4.º, do Regimento?

Se assim decidirem eles, mais me fortalecerei, porque melhor conhecerei os homens e, mais uma vez, lutarei, como Rui, pedindo Justiça, só Justiça.

Pôsto em votação o Requerimento n.º 171, de 1956, é aprovado.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR FILINTO MULLER

Senhor Presidente, votel, há pouco, pelo requerimento do nobre Senador Gaspar Veloso, no sentido do adiamento, com data fixa, da discussão e votação do Projeto de Resolução n.º 6. Manifestei-me também, a favor do requerimento de urgência.

Há coerência nas minhas atitudes: na primeira legislatura ordinária, num período de ano e pouco, em que, com muita honra, representei Mato Grosso no Senado da República, nunca deixei de atender aos apêlos de colegas, no sentido de apoiar seus requerimentos, sejam de adiamento com data fixa, sejam de urgência.

Respeito as razões que levaram os nobres senadores a firmar o requerimento de urgência. Não cogito saber quais sejam. Dei-lhe meu apoio e voto porque entendo ser dever de delicadeza e liberalidade corresponder ao apêlo dos nobres colegas.

O Sr. Presidente dá a palavra ao Senador Argemiro de Figueiredo para emitir Parecer, como Relator da Comissão de Constituição e Justiça, sobre as emendas oferecidas ao Projeto de Resolução n.º 6.

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO — Sr. Presidente, nos termos do Regimento, limitar-me-ei a emitir parecer exclusivamente sobre as emendas apresentadas ao Projeto de Resolução n.º 6.

Ao art. 1.º ofereceu-se a Emenda n.º 2, que manda suprimir as expressões "Lino de Mattos" e "Prefeito da Cidade de São Paulo".

A emenda tem inteira procedência. É notório que o eminente Senador Lino de Mattos desistiu da licença considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça e já assumiu a cadeira de Senador.

A Comissão de Constituição e Justiça opta favoravelmente à emenda.

A emenda n.º 3 é ao mesmo artigo e amplia de 30 para 60 dias o prazo para que os Senadores investidos nas funções julgadas incompatíveis pela Comissão de Constituição e Justiça possam optar entre os dois cargos.

A Comissão de Constituição e Justiça é contrária à sua aprovação.

Colocou-se, assim, numa posição definida, clara: julgou inconstitucional a acumulação de mandatos. Logicamente, a quem assim entendeu, impunha-se solução definitiva e imediata, qual a de promover a perda do mandato dos Senadores que se mantivessem no cargo em que estavam empossados.

Sr. Presidente, julgada inconstitucional a licença, impunha-se ao Senado não estabelecer prazo algum e tirar, de acôrdo com os princípios constitucionais, as deduções adequadas a tal resolução.

Na verdade, porém, atentou aquêlo órgão para a circunstância moral de que há pouco tempo três Senadores haviam recebido, desta Casa, a aquiescência para acumular mandatos. Seria para os mesmos ato de surpresa e de certa deselegância, quase que ferindo a ética parlamentar, considerar-se a licença inconstitucional e daí se deduzirem os efeitos decorrentes dessa resolução.

Concedeu-lhes, por tolerância, o prazo de 30 dias, para que optassem por um dos cargos.

Sr. Presidente, se o ponto de vista da Comissão de Constituição e Justiça, considerando inconstitucional as licenças, poderá merecer censura da Casa, por haver estabelecido um prazo para opção, não vejo por que dilatá-lo para 60 dias. Trinta dias, significa prazo bastante suficiente para os Senadores em causa, a exemplo do que fez nobre e dignamente o Senador Lino de Mattos, optem por uma ou outra função.

A Comissão de Constituição e Justiça é, em síntese, favorável à emenda, que exclui do texto do art. 1.º o nome do Senador Lino de Mattos e contrária à segunda emenda, que amplia o prazo de 60 dias.

É enviada à Mesa o seguinte

REQUERIMENTO N.º 173, DE 1956

De conformidade com o disposto no art. 162 do Regimento Interno, requerio seja feita em escrutínio secreto a votação do Projeto de Resolução n.º 6, de 1956.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 1956.
— Sá Tinoco.

Para encaminhar a votação do Requerimento o Senador Moura Andrade pronuncia o seguinte discurso:

"Senhor Presidente, as manifestações da Casa nas seguidas votações hoje havidas, deixaram bem claro o ponto de vista da maioria do Senado.

Os Srs. Senadores já manifestaram publicamente o seu pensamento, e não há razão que justifique, nesta altura, a votação secreta do projeto.

Creio que cada Senador, nos pronunciamentos anteriores ao de hoje e, agora, de modo muito particular, nas suas características, nas suas manifestações, nos vários incidentes anteriores a este voto, já deram definição clara e pública da posição que adotam em relação ao assunto.

Assim sendo, não encontro qualquer justificativa, para a votação secreta ora requerida e voto contrariamente à matéria, na esperança de que o Senado prossiga nas suas manifestações, sem necessidade alguma de tornar secreto o que deseja fique conhecido.

O Sr. Freitas Cavalcanti — Muito bem.

O SR. MOURA ANDRADE — Era o que tinha a dizer."

Pósto em votação, o Requerimento nº ... 173/56 é rejeitado.

O Sr. Presidente coloca em votação o substitutivo, ressalvadas as emendas, que de acordo com o Regimento, têm preferência.

Os Senadores Reginaldo Fernandes, Attilio Vivacqua, Argemiro de Figueiredo e Gaspar Veloso, para encaminhar a votação, pronunciam os discursos abaixo transcritos:

O SR. REGINALDO FERNANDES — "Sr. Presidente, a circunstância de me encontrar desempenhando a suplência do mandato do nobre Senador Dinarte Mariz, cuja licença para exercer cumulativamente o cargo de Governador do Rio Grande do Norte o plenário, nesta hora, reexamina com tanto interesse, tira-me a liberdade necessária para um pronunciamento pessoal.

Abstenho-me, portanto, não só de apreciar a matéria, como, inclusive, de votar, porque, estou certo, dificilmente me poderia livrar da suspeita de um voto em defesa dos meus interesses pessoais, acaso me inclinasse pela revogação da licença.

Era a declaração que desejava fazer à Casa, Sr. Presidente.

Quanto à insinuação do nobre Senador Gaspar Veloso, de que esta decisão histórica para o Senado inclui no seu bôjo, na sua

intimidade, intenção política, como S. Ex.^a mesmo muito bem expressou...

O Sr. Gaspar Veloso — É boato.

O SR. REGINALDO FERNANDES — ... é boato, e boato não merece resposta."

O SR. ATTILIO VIVACQUA — "Sr. Presidente, fui, na Comissão de Constituição e Justiça e, também no plenário, voto vencido quanto à concessão das licenças, objeto da resolução ora submetida à apreciação do Senado.

Expus meu ponto de vista com absoluta convicção dos argumentos que me levaram àquela conclusão. Concedidas, porém, as licenças, considero que não cabe ao Senado — e o faço com a devida vênua — revogar decisão perfeita e acabada.

O Senado julgou, soberanamente, que não incidia em qualquer das incompatibilidades previstas no art. 48 da Constituição o Senador investido do mandato de Governador de Estado.

Esse julgamento envolve situações jurídicas definitivas, como seja o direito adquirido, pelo licenciado, de desempenhar essas funções eletivas. Esse direito passou a constituir uma prerrogativa do seu mandato.

Na apreciação dos casos de incompatibilidade do art. 48, o Senado e a Câmara dos Deputados, de acordo com sua competência exclusiva, e instância única e suprema, que reconhecendo e proclamando essa prerrogativa, a aplicou a caso concreto, que ficou sob a égide do princípio constitucional garantidor do direito adquirido. Não seria também de desprezar-se o aspecto político dessa decisão, tomada, aliás, com o apoio de todos os partidos.

Desta sorte, Sr. Presidente, desde a primeira hora, na Comissão de Constituição e Justiça, me inclinei no sentido da irrevogabilidade da decisão da Casa.

Reitero, agora, de modo sucinto, meu ponto de vista. Ao contrário de muitos ilustres colegas, entendo que nesse episódio parlamentar não está em jogo o nome do Senado. O assunto entrou na faixa de controvérsias de ordem jurídica, e encarado através de seus reflexos de caráter político, nada contém de comprometedor da moralidade do regime.

Permito-me ponderar, entretanto, aos ilustres colegas do perigo desse precedente que, realmente, vem criar um estado de incerteza diante de deliberações desta Casa, de importância e interesse qual a que se pretende revogar. A coerência também fortalece nossa autoridade perante a opinião pública.

Que os meus ilustres companheiros meditem sobre a grave resolução que poderão adotar. Estou certo de que a nenhum de meus pares faltará sinceridade de propósitos.

O SR. ARGEMIRO DE FIGUEIREDO — Sr. Presidente, fui o Relator do projeto em discussão. Sinto, portanto, o dever moral de defendê-lo, em ligeiras palavras.

O parecer emitido recebeu o apoio quase unânime da Comissão de Constituição e Justiça, com exceção do voto discordante do nobre Senador Atílio Vivacqua.

A discussão do assunto foi ampla e clara no seio daquela Comissão. O ponto de vista esposado, sobretudo dos elementos que compõem a bancada da União Democrática Nacional naquele órgão, foi sobretudo o do respeito aos princípios constitucionais do regime.

Deus sabe com que constrangimento elaboré esse parecer, vendo que estava em causa a pessoa de um dos correligionários mais dedicados e leais. Sentimos, até impulsos do coração, tentando dominar o sentimento do dever. Colocamo-nos, entretanto, Sr. Presidente, acima disso, por entendermos que as licenças concedidas são inconstitucionais. Já o vínhamos afirmando em caso anterior, naquele em que o Senado discutiu, com veemência e brilhantíssimo, a primeira licença concedida ao nobre Senador Lino de Mattos.

Não desejo voltar, Sr. Presidente, pela exiguidade do tempo, a uma demonstração minuciosa da inconstitucionalidade da licença. Quero, apenas, refutar os últimos argumentos que nos chegam agora a plenário, do nobre Senador Atílio Vivacqua.

Respeito a cultura, a inteligência e a elevação dos pontos de vista de S. Ex.^a. Lamento, no entanto, não poder concordar com as conclusões a que há pouco chegou. Primeiro, tratou S. Ex.^a da irrevogabilidade de um Projeto de Resolução.

Sr. Presidente, não é possível sustentar uma tese dessa natureza. Todas as leis são revogáveis; até as Constituições são reformadas, quanto mais um simples Projeto de Resolução, julgado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça.

Referiu-se S. Ex.^a ainda a um ponto que seria de fundamento ou de base à discussão, em torno da irrevogabilidade sustentada: seria a hipótese dos direitos adquiridos. O Senado não poderia mais revogar as licenças concedidas porque os Senadores já haviam ficado na posição de titulares de direitos adquiridos.

Sabe o nobre Senador Atílio Vivacqua, mais do que eu, que não é possível discutir a hipótese de direitos adquiridos quando eles conflitam com os princípios constitucionais, com a Constituição da República.

A licença julgada inconstitucional fez desaparecer a hipótese do direito adquirido.

Sr. Presidente, estou certo de que o Senado, neste histórico dia de hoje, porá termo à anomalia por nós criada, nesta Casa, de permitir a acumulação de mandatos eletivos.

Estou igualmente convencido de que, revogando as licenças concedidas sem olhar o que chamei há pouco os impulsos do coração, — agindo de plena consciência, se integrará no funcionamento normal do regime.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente."

O SR. GASPAR VELOSO — "Sr. Presidente, nesta altura dos acontecimentos, parece-me que o assunto já está decidido e seria supérfluo, se não irritante, viesse eu novamente reafirmar aquilo que se contém nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, que concederam licença aos Senadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion.

Tomei notas suscintas, porque precisei de me utilizar dos livros da Biblioteca do Senado, e a maioria deles — principalmente os referentes à matéria constitucional — estava emprestada, em mãos de outros Senadores. Não dispus, outrossim, do tempo necessário a um estudo mais apurado, nem tive a calma suficiente para efetuar essas pesquisas. Nos últimos dias, razões de ordem íntima — conhecidas de meus amigos do Senado — fizeram com que eu permanecesse, quase sempre, em Curitiba, acompanhando o enterro de um irmão falecido na semana passada e à cabeceira de minha mãe, acometida de um derrame cerebral, em consequência da perda do filho.

É claro que este motivo, de ordem íntima sentimental, eu não desejava trazer ao conhecimento da Casa, para satisfazer à vontade do ilustre Senador Moura Andrade.

Firmei-me em um argumento e requeri, pura e simplesmente, aquilo que julgava um direito. Entretanto, apenas como subsídio, como conversa de fim de batalha, como consólio, cito um detalhe da Constituição Federal de 1946, que me parece significativo. Não o encontrei nos argumentos dos autores dos pareceres sobre as licenças dos Governadores, nem nas discussões relativas à licença concedida ao Senador Lino de Mattos, nem no bôjo do processo que tramitou por esta Casa, concernente à referida licença.

No anteprojeto apresentado à Assembléa Constituinte modificava-se, inteiramente, disposição da Constituição anterior. Onde se dizia 'mandato eletivo'. O Anteprojeto, em seu art. 59, assim consignava:

"... acumular um mandato com outro, de caráter legislativo federal, estadual e municipal".

Esta, Sr. Presidente, a redação da Carta Magna vigente.

Releva notar, e para o fato peço a atenção do Senado e do ilustre relator da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Argemiro de Figueiredo.

Sr. Presidente, estava eu ausente dessa Comissão, por razões de ordem íntima, que o Senado já conhece; do contrário, teria dito a S. Ex.^a que, fazendo êle parte da comissão que discutiu o assunto, apresentou emendas sobre todos os incisos dêste artigo, menos sobre o atual que diz "legislativo" e não "eletivo", o qual foi aprovado sem debate e sem emenda.

A declaração que aqui faço se contém nas páginas 64 dos "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", volume II, e 59 do livro "A Constituição Brasileira de 1946", volume II, do ilustre jurista José Duarte.

Na página 51 — de "A Constituição Federal Comentada", volume II, comentário ao art. 48 — citado também em alguns pareceres da Comissão de Constituição e Justiça — refere-se Temístocles Cavalcanti indiscutivelmente, a cargos legislativos, o que se depreende do comentário em torno do voto proporcional.

Diz aquêle ilustre jurista, comentando o artigo, que essa proibição constitucional é feita com o fito de evitar que uma pessoa de grande prestígio use seu nome no sentido oculto de eleger um outro. É o caso Sr. Presidente e senhores Senadores, da última eleição ocorrida no meu Estado, em que foi candidato a Senador e a Deputado Federal, pelo Paraná o Sr. Getúlio Vargas, que trouxe consigo por força dos dispositivos da nossa Constituição, do nosso Código Eleitoral, suplentes em grande número, que tiveram apenas a votação daquele que gozava no meu Estado, de maior prestígio.

Esta, a referência de Temístocles Cavalcanti. Entretanto, as eleições para governador do Estado, não são proporcionais, mas sim, majoritárias. Não trazem consigo e à sombra do seu prestígio, outros eleitores, de vez que eleitos com os governadores sem suplente e, no meu Estado, não há vice-governador. Onde os há, êles são eleitos com os governadores, em sufrágio universal, direto.

Bem claro está, pois, que o Comentário de Temístocles Cavalcanti, constante da página 51 da "Constituição Federal comentada", volume II, e o comentário do art. 48, não se referem à eleição majoritária.

Outras notas, Sr. Presidente e Senhores membros do Senado Federal, teria tomado, se tempo houvesse. Não vou, porém, cansar os senhores Senadores...

O Sr. Nelson Firmo — Não apoiado.

O SR. GASPAS VELOSO — ... porque sinto que a opinião já está formada. Deixo ao critério do Senado, à alta sabedoria dêste ilustre parlamento, a decisão. Qualquer que seja ela, favorável ou desfavorável — e já prevejo que me será desfavorável — fique certo o Senado de que em nada diminuirá o acatamento, o respeito e a admiração que mantenho por todos os seus membros, individualmente...

O Sr. Nelson Firmo — E o nosso por V. Ex.^a

O SR. GASPAS VELOSO — ... e muito mais pelo Plenário completo, porque me parece que S. Ex.^{as} podem, às vêzes, enxergar um pouco mais do que eu.

Se foi paixão que me trouxe à tribuna; se a defesa de um amigo; se razões de ordem política, justifico-me perante minha consciência, porque tudo isso pode levar um homem a pensar diversamente da coletividade.

Creio, entretanto, Sr. Presidente, — e disto tenho convicção plena que, no momento, estou com a boa causa, com a Justiça."

O SR. PRESIDENTE — Coloca em votação o Substitutivo, como foi publicado.

É aprovada a seguinte

EMENDA SUBSTITUTIVA N.º 1-C

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Lino de Mattos, Dinarte Mariz e Moysés Lupion, para que os mesmos pudessem exercer, respectivamente, os cargos de Prefeito da Cidade de São Paulo e de Governador do Rio Grande do Norte e Paraná.

Art. 2.º — É concedido o prazo de 30 dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

O Sr. Presidente coloca em votação a emenda n.º 2, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça.

É aprovada a seguinte

EMENDA N.º 2

Art. 1.º — Suprimam-se as palavras:

“Lino de Mattos” e “Prefeito da Cidade de São Paulo e de”

É rejeitada a emenda n.º 3, com parecer contrário:

Art. 2.º — Onde se diz “trinta dias” diga-se: “sessenta dias”.

Prejudicado o projeto a matéria vai à Comissão de Redação.

**DECLARAÇÕES DE VOTO
DO SR. COLIMBRA BUENO**

Sr. Presidente não estava presente à sessão que concedeu as licenças hoje revogadas — meu voto seria, então, contra, — como contra votei hoje.

Tudo indica neste momento estarmos revogando concessão — que já produziu efeitos vários — mas não gerou direito, em face de sua comprovada inconstitucionalidade.

Não fora isto, meu voto seria no sentido de resguardar a situação que o Senado criou para os nossos ilustres colegas e amigos. Dinarte Mariz, Moysés Lupion e Lino de Mattos, produzindo hoje uma resolução que — sem abrir precedentes — os colocasse a salvo da inovação.

É por isto que hoje sairemos desta Casa sem vencidos ou vencedores, mas apenas como cultores da nossa Constituição.

O SR. CARLOS LINDENBERG — Senhor Presidente, desde o primeiro pedido de licença solicitado a esta Casa pelo eminente Senador Lino de Mattos, votei contra, procedendo do mesmo modo com relação aos dois outros pedidos, que seguiram, por entender que as licenças eram inconstitucionais.

Foi com verdadeira dor no coração que assim procedi, colocando o dever acima da amizade para com esses ilustres Senadores.

Não me recordo se, na ocasião, a Comissão de Constituição e Justiça julgou inconstitucional ou não aqueles pedidos; sei porém, que o plenário considerou constitucional e concedeu as licenças por grande maioria.

A meu ver, o Senado, a esta altura, não poderia ou não deveria cassar essas licenças. Por esse motivo, Sr. Presidente, votei contra o projeto, entendendo que essas licenças por nós concedidas não deveriam ser cassadas.

O SR. MOURA ANDRADE — Senhor Presidente, Srs. Senadores, terminamos, neste instante, a votação de uma das matérias que

mais apaixonaram o espírito popular e também os nobres Senhores Senadores.

Eu, de modo especial, me senti inteiramente envolvido, no desejo desta conclusão; e talvez tenha, por este motivo, magoado os nobres Senadores Lino de Mattos, Moysés Lupion e Dinarte Mariz. Espero, entretanto que aqueles que foram atingidos hoje, em consequência de resolução do Senado, tomada por força de uma iniciativa que tive nesta Casa, compreendam que, em certos instantes, nós, os que temos responsabilidades públicas definidas, precisamos agir, implacavelmente.

Na realidade, Sr. Presidente, o equilíbrio da vida brasileira depende de uma obediência cega, constante e fiel ao espírito da Constituição. A subversão dos princípios constitucionais nunca representa um benefício, e as consequências da infração surgem imediatamente. Tumultua-se desde logo, pelo mau precedente, a vida política do País; repercute a má decisão em todos os setores da vida pública, e assistimos à repetição destes fatos não apenas nas Assembléias estaduais, mas até mesmo nas Câmaras Municipais.

Sr. Presidente, chega-nos a notícia de que uma Câmara Municipal concedeu licença, com base na decisão do Senado da República, a um seu vereador, para o efeito de exercer, ao mesmo tempo, o cargo executivo de zelador do cemitério!

Veja bem o Senado até onde se vai. Concedeu-se licença de toda ordem, e parlamentares acumulam, indiscriminadamente, postos do Poder Executivo, postos de autarquia e exercem ainda seu próprio mandato!

Assim, Sr. Presidente, saibam aqueles que acaso se sintam atingidos pelas minhas palavras e atos, que não foram elas dirigidas às suas pessoas. Eu as pronunciei e as pratiquei em função da convicção de que me achava plenamente imbuído, de que era meu dever, neste instante, servir à Constituição de olhos fechados para o indivíduo.

O Projeto de Resolução é aprovado em sessão secreta.

Aprovada a redação final, a matéria promulgada pelo Presidente do Senado, passou a constituir a Resolução n.º 5, de 1956.

Faço saber que o Senado Federal aprovou e, nos termos do art. 27, letra n, do Regimento Interno, eu promulgo a seguinte

**RESOLUÇÃO
N.º 5, de 1956 (22)**

Art. 1.º — Ficam revogadas as Resoluções que concederam licenças aos Senadores Di-

(22) D.C.N. (Seção II) de 14-4-56

narte Mariz e Moysés Lupion para que pudessem exercer, respectivamente, aos cargos de Governadores dos Estados do Rio Grande do Norte e do Paraná.

Art. 2.º — É concedido o prazo de 30 (trinta) dias para os referidos Senadores optarem entre os mandatos de que se acham investidos.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 13 de abril de 1956.
— *João Goulart*, Presidente do Senado Federal.

Aos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz foi comunicada a deliberação do Senado por meio de telegrama de 13 de abril de 1956.

**RENUNCIA DOS SRS. SENADORES
MOYSÉS LUPION E DINARTE
MARIZ**

Na sessão de 11 de maio do mesmo ano foram lidos ofícios dos Senhores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, renunciando aos seus mandatos de Senadores.

CÓPIA (23)

Curitiba, em 3 de maio de 1956.

Senhor Presidente:

O Senador Moysés Lupion, adiante assinado, dando cumprimento à Resolução de 14 de abril do ano fluente, dessa ilustre Casa do Parlamento Nacional, pela qual lhe foi cassada a licença de 60 meses antes concedida, vem manifestar, dentro do prazo que lhe foi fixado, a sua opção pelo mandato de Governador do Estado do Paraná, em cujo exercício se encontra, e, de consequência, renuncia ao mandato de Senador da República, para o exercício do qual foi eleito a 3 de outubro de 1954, isto porque o povo paranaense, elegendo-o para a governança do Estado, manifestou expressamente o desejo de que o signatário, durante o prazo de seu mandato, permaneça à testa da administração estadual.

Esta renúncia, entretanto, é formulada sob protesto de, se julgar conveniente o signatário recorrer ao Judiciário para ver reconhecido o direito que tem à licença cassada.

Nesta oportunidade, reitera a V. Excia. e aos seus ilustres pares dêsse alto Colégio Legislativo, a expressão do seu aprêço e elevada consideração, lamentando a perda do eminente convívio de que desfrutou por tão curto lapso de tempo.

Respeitosas saudações, *Moysés Lupion*.

Ao Excelentíssimo Senhor Senador Apolônio Salles, Digníssimo Presidente do Senado da República, em exercício.

Rio de Janeiro — D.F. — 8.º Tabelionato.

Reconheço a firma retro, de Moysés Lupion.

Curitiba, em 3 de maio de 1956.

Em testemunho (sinal público) da verdade. — *Otávio Alencar de Lima*, 6.º Tabelião.

CÓPIA (24)

Rio Grande do Norte.

Gabinete do Governador.

Natal, em 7 de maio de 1956.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal.

Em virtude da decisão do Senado Federal, revogando a licença que me concedeu para exercer o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, sem prejuízo do mandato de Senador, determinando, ainda, prazo para optar por um desses cargos, venho, em cumprimento da aludida decisão, expressamente declarar perante Vossa Excelência que renuncio ao mandato de Senador da República, para continuar governando o meu Estado. Mais do que nunca o Rio Grande do Norte está carecendo, hoje, de devotamento, espírito público e disposição de luta, para reerguer-se, sobretudo no setor moral e financeiro da sua administração, que encontrei envilecido e despedaçado.

Ficarei no Rio Grande do Norte a seu serviço e do seu povo.

A essa tarefa dedicarei todo o meu esforço e experiência dos fatos da minha terra. E porque no seu desempenho as dificuldades serão constantes, não posso vacilar, na opção que me impõe o Senado, para decidir entre os dois mandatos com que muito me honraram os meus conterrâneos.

Além, peço vênha para dizer a Vossa Excelência e ao Senado, sem discutir o acerto do que foi decidido, que considere findo o meu mandato de Senador desde o instante da revogação da licença. A opção entre os dois mandatos, no que diz respeito ao Governo do Rio Grande do Norte, em face do art. 37 da Constituição do Estado, ensejava um atentado à escolha do povo. E tal atentado se praticaria sob o beneplácido da alternativa que me deferira o Senado, que, ao invés de revogar pura e simplesmente a licença, permitiu a opção entre os mandatos.

(23) D.C.N. (Seção II) de 12-5-56, pág. 983

(24) D.C.N. (Seção II) de 12-5-56, pág. 985

Estas considerações devem ser entendidas menos como um desapeço ao Senado — e de mim nunca poderia partir, pelas amizades que no seu selo conquistei e pela veneração que me merece essa alta Casa do Congresso Nacional — mas como humilde colaboração de quem deseja comprovar que as lições do Senado não concorrerão jamais para desnaturar o nosso regime democrático e o respeito à Constituição brasileira.

Manifesto a Vossa Excelência e aos dignos Senadores da República os meus agradecimentos cordiais, pela deferência com que me distinguiram durante o tempo em que exerci o mandato de Senador, que ora renuncio, como é do meu dever para com os meus conterrâneos. — *Dinarte de Medeiros Mariz.*

Reconheço firma supra Dinarte de Medeiros Mariz.

Natal, em 8 de maio de 1956.

Em test.^o da verdade — *Armando de Lima Fagundes*, Tabelião Público.

Firma Tab. Carlos Pessoa — Quitanda, 17 — Rio.

Armando de Lima Fagundes, 3.^o Notário.

Praça Sete de Setembro, 42 — Natal — Rio Grande do Norte.

Isento de Sêlo, *ex vi*, do n.^o 106, nota 2.^o das Tabelas anexas à Lei do Sêlo.

Lidos os officios dos Senadores Moysés Lupion e Dinarte Mariz, o Senhor Senador Othon Mader suscitou duas questões de ordem — a primeira, sustentando que a cadeira deixada pelo Sr. Moysés Lupion ficara vaga porque o seu Suplente, Sr. Aló Guimarães, perdera a suplência ao ser empossado como Senador em outra cadeira; e a segunda indagando da Mesa se a renúncia do Sr. Lupion era definitiva, dados os seus termos, em que se condicionava o ato a acontecimentos futuros.

A Mesa respondeu não haver no Regimento a figura de renúncia condicional. O ato era, pois, definitivo, embora não fôsse possível recusar ao interessado recurso ao Judiciário em defesa de seus interesses se assim o entendesse.

O Sr. Othon Mader (*Pela ordem*) — "Sr. Presidente, de acôrdo com o officio que o Sr. Moysés Lupion acaba de dirigir ao Senado, Sua Excelência não renuncia ao mandato, pois condiciona a renúncia a acontecimentos futuros.

Assim, consulto a Mesa sobre se considera o officio renúncia ou, apenas, comunicação,

uma vez que o signatário se reserva o direito de, futuramente, pleitear sua volta a este Plenário. É portanto, uma renúncia temporária, provisória, condicional.

Poderá a Mesa recebê-la nestes termos, como definitiva, a exemplo do que fez com a do Sr. Dinarte Mariz?

Indago: em que situação ficará o Senado, se amanhã vier o Sr. Moysés Lupion a reclamar um lugar já ocupado pelo seu Suplente Aló Guimarães?"

O Sr. Presidente — "Cumpre-me informar ao nobre Senador que a figura de renúncia condicional não existe no Regimento Interno do Senado.

Os termos do officio do Sr. Moysés Lupion são de tal ordem que não admitem qualquer interpretação quanto à sua renúncia. Ressalva S. Excia. o direito de recorrer ao Judiciário, se achar conveniente. Quanto aos efeitos da licença cassada não era necessário que o dissesse.

O direito de recorrer à Justiça assiste a qualquer cidadão brasileiro."

IV — COMPATIBILIDADE DO MANDATO DE SENADOR COM O CARGO DE VICE-GERENADOR DE ESTADO

Caso do Senador Bernardes Filho

Em 15 de dezembro de 1955 o Senhor Arthur Bernardes Filho, Senador pelo Estado de Minas Gerais, enviou à Mesa o seguinte

REQUERIMENTO N.^o 579, DE 1955 (25)

Senhor Presidente:

Baseado no art. 62, letra c, do Regimento Interno do Senado, *requeiro seja ouvida* a sua douta Comissão de Constituição e Justiça, sobre se o art. 48, letra c, da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos Governadores.

Como sabe o Senado, o requerente foi eleito e está diplomado Vice-Governador do Estado de Minas Gerais, que tem a honra de representar nesta Casa do Poder Legislativo.

Ex vi do art. 43 da Constituição do seu Estado, ao Vice-Governador do Estado apenas compete substituir, no caso de impedimento, ou, suceder, em caso de vaga, o Governador do Estado.

Na vedação de acumular mandatos, inscrita no art. 48, letra c, da Constituição Federal, diz-se:

"exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal".

Além de referir-se a mandatos legislativos, o que o preceito constitucional proíbe é o exercício simultâneo de mandatos legislativos.

No caso do requerente, não se trata dum mandato legislativo, mas executivo.

Nem muito menos pretende o requerente acumular o exercício de dois mandatos — um, legislativo, outro, executivo.

Eleito e diplomado Vice-Governador de Minas Gerais, o requerente, apenas, pela eleição e pela diplomação, não val exercer mandato algum.

Tem, apenas, a possibilidade de exercer um mandato executivo, substituindo no impedimento, ou, sucedendo, na vaga, o titular efetivo para Governador.

Só assumindo esse mandato, é que se poderá verificar a acumulação de mandatos, que a Constituição proíbe.

Mas, se for chamado a substituir ou a suceder o Governador, certamente, só poderá fazê-lo se obtiver licença do Senado, sob pena de perda do seu mandato de Senador.

A espécie do requerente, reclama, pois, uma manifestação da Douta Comissão de Constituição e Justiça e do próprio Senado, interpretando-se o art. 48, letra c, da Constituição Federal.

Dai, a razão da consulta que ora dirige à Vossa Excelência com esse objetivo.

Sala das Sessões, em 15 de dezembro de 1956. — *Bernardes Filho*.

Sobre o assunto se pronunciou a Comissão de Constituição e Justiça através de Parecer lido na sessão de 23 de janeiro de 1956, verbis:

PARECER

N.º 72, DE 1956 (26)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Requerimento n.º 579, de 1955, em que se consulta a Comissão de Constituição e Justiça sobre se o artigo 48, letra "c" da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos governadores.

Relator: Sr. Lourival Fontes

O Ilustre Senador Sr. Bernardes Filho, eleito e diplomado Vice-Governador do Es-

tado de Minas Gerais, que representa nesta Casa, pede, baseado no artigo 62, letra c, do Regimento Interno do Senado, pelo Requerimento ora submetido ao nosso exame, seja ouvida esta Comissão:

"sobre se o artigo 48, letra "c" da Constituição Federal, se estende aos mandatos de vice-governador de qualquer Estado da Federação, mesmo não tendo os eleitos para o referido mandato substituído os respectivos governadores".

Em seu Requerimento, depois de reportar-se ao artigo 43 da Constituição de Minas Gerais, onde se estatui que

"ao vice-governador compete apenas substituir, no caso de impedimento, ou suceder, em caso de vaga, o Governador do Estado", o Senador Bernardes Filho refere-se ao artigo 48, letra c, da Constituição Federal, que veda ao Senador e ao Deputado:

exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, para depois de outras considerações, dizer que o que o preceito constitucional proíbe, é o exercício simultâneo de mandatos legislativos.

A seguir, o representante mineiro acentua que, "pela eleição e pela diplomação, não vai exercer mandato algum", pois "tem, apenas, a possibilidade de exercer um mandato executivo", e que "só assumindo esse mandato é que se poderá verificar a acumulação de mandatos, que a Constituição proíbe", mas termina advertindo que, "se for chamado a substituir ou suceder o Governador, só poderá fazê-lo se obtiver licença do Senado, sob pena de perda do seu mandato de Senador".

Por tudo isso, que tem sido objeto de tantas controvérsias, solicita o brilhante colega o pronunciamento, a respeito da Comissão de Constituição e Justiça.

Pela maneira como foi redigido o Requerimento, e pelos argumentos nêie expedidos pelo autor, parece-nos que o assunto não pode ser estudado em função, apenas, do artigo 48, letra c, da Constituição, mas também de outros dispositivos da Carta Básica, uma vez que a análise pura e simples daquele artigo não alcançaria a possibilidade, latente no caso em tela, de o Senador, eleito Vice-Governador, licenciar-se do Senado para eventualmente, assumir o governo do Estado.

Assim pensando, devemos, antes do mais, considerar o artigo 36, § 1.º da Constituição, que reza:

“Art. 36 — São Podéres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição”.

Esse dispositivo estabelece, liminarmente, em termos claros e positivos que, salvo exceções expressas, que a Carta taxativamente prevê, não pode o representante do povo numa Casa Legislativa exercer funções do Executivo ou do Judiciário pelo que, em princípio, o Senador eleito vice-governador de Estado estaria, enquanto Senador, incompatibilizado para o exercício do novo cargo.

A essa interpretação se chegaria tanto mais depressa quanto se tivesse em mente as exceções dos artigos 49 e 51.

De fato, estatui o artigo 49:

“É permitido ao Deputado ou Senador, com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais”.

E o artigo 51:

“O Deputado ou Senador investido na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado não perde o mandato”.

De maneira que, além de não poder acumular o seu mandato legislativo de Senador com outro da mesma natureza, seja federal, estadual ou municipal (artigo 48, letra c), o Senador está impedido de exercer outro cargo ou função, salvo as exceções mencionadas.

É em correspondência com esses artigos — 36, § 1.º, 49 e 51 — que a espécie deve ser examinada e não do artigo 48, letra c, pois este estabelece que os Deputados e Senadores não poderão, desde a posse, exercer outro mandato legislativo, seja federal, estadual ou municipal, e o mandato de vice-governador não é, evidentemente, de natureza legislativa, mas executiva, donde ser preciso relacionar a hipótese com aqueles artigos da Constituição, que são os reguladores da matéria.

Isso, é claro, sem esquecer o artigo 185, proibitivo da acumulação de quaisquer cargos, aplicável, por extensão, à hipótese do

Requerimento, e de fundamento ético de grande alcance.

Fica, dessa maneira, firmado, desde já, que, o Senador não pode, enquanto Senador, exercer o cargo de vice-governador de Estado.

Não é esta, no entanto, a situação do Sr. Bernardes Filho, que se declara, no Requerimento, apenas *eleito e diplomado* Vice-Governador do Estado de Minas Gerais.

Ora, o Vice-Governador é um mero suplente de governador, e, assim como o suplente de Senador ou Deputado, não sofre, em suas atividades, as limitações destes, também não pode ele ficar sujeito às mesmas restrições do governador.

Pela Constituição de Minas Gerais, (Título IV — Do Poder Executivo — Capítulo I — Do Governador e do Vice-Governador) o Vice-Governador tem uma função exclusiva: a de substituir o Governador. Só exerce seu cargo quando governa, ou melhor, quando já é governador. Fora dessa posição, não tem, praticamente, nenhuma função. A vice-governadoria é, pois, simples expectativa de uma função; só vale, em realidade, quando o seu titular deixa de ser vice-governador para ser o governador mesmo. Só então, ela é exercida.

O ilustre Senador Argemiro de Figueiredo, no voto que proferiu sobre o Requerimento 232 de 1955, relativo à licença concedida ao Senador Lino de Mattos para assumir a Prefeitura de São Paulo, teve expressivos comentários, que se ajustam ao presente caso. Escreveu o representante da Paraíba:

“Quando é que o mandatário de qualquer dos Podéres da República está investido nas funções do cargo? A resposta é uma só: — com o ato da posse. Isso pôsto, se o Senador empossado aceita mandato de outro Poder e passa a exercê-lo, incide, evidentemente, na sanção da perda do primeiro mandato. E nem se diga que a proibição só atinge os três Podéres da União.

Isso seria interpretação viciosa e falseante, certo como é que, pelo sistema constitucional vigente, a regra é a vedação geral da acumulação de mandatos, sejam eles da esfera federal, estadual ou municipal, como bem expressamente o diz o art. 48, n.º II, letra c, da Constituição da República.”

Tanto é esse o verdadeiro espírito da lei que nas exceções que admite, a Constituição inclui os cargos de interventor federal e secretário de Estado.

Dêse modo, enquanto vice-governador, na posição de mero suplente de governador, na qualidade de simples aspirante a um pósto, o Senador, não exercendo o cargo, não perde o mandato de Senador, mas, uma vez substituindo ao governador, automaticamente terá renunciado ao mandato de Senador. Esse modo de ver está, igualmente, amparado por PONTES DE MIRANDA, quando o eminente jurista ensina:

"Para que se dê a perda do mandato legislativo federal, seja de Deputado, seja de Senador, não basta a dupla expedição de diploma: é preciso o duplo exercício" ("Comentários à Constituição" — Pág. 42). É evidente portanto, que a simples diplomação do Senador Bernardes Filho como Vice-Governador não basta para causar-lhe a perda do mandato. A incompatibilidade só se verifica em relação ao exercício dos cargos. É esse, também, o ensinamento de CARLOS MAXIMILIANO: "O que exerce função incompatível com aquela que as urnas propiciam, é eleito e reconhecido; apenas fica obrigado a optar por um dos cargos". (Comentários à Constituição de 1946 — Pág. 69).

O elemento fundamental a considerar, na espécie, é, pois, o exercício do cargo. Nesse elemento é que assenta a proibição, pois dele é que nasce a incompatibilidade, incompatibilidade que é flagrante entre os mandatos legislativos e executivo.

Nem caberia falar em licença, pois o Senador licenciado não perde o mandato, e, investido neste, não poderia exercer o cargo de vice-governador, cargo que, em Minas Gerais, o seu titular só exerceria, exercendo o próprio governo do Estado.

A proibição das acumulações de mandatos resulta do respeito à harmonia e independência dos Poderes, princípio cardinal do sistema presidencialista. Se o titular de um mandato legislativo exercesse funções executivas, fora das exceções constitucionais admitidas, um Poder estaria se inserindo no outro, e, dêse modo, ficaria ferido aquêle princípio básico do regime presidencial.

Há, quem, atendo-se aos termos restritos do art. 48, II, letra c, insista em que a proibição só existe em relação a mandatos legislativos, não se aplicando aos mandatos relacionados com Poderes diferentes. Este ponto de vista carece, porém, de lógica e de legitimidade. Primeiro, porque o citado art. 36, § 1º, ao dispor que o cidadão investido na função de um dos Poderes da União, não poderá exercer a de outro, não deixa margem para nenhuma dúvida; segundo,

porque, como bem observa o Senador Argemiro de Figueirêdo doc. cit.):

"não precisava o legislador constitucional estabelecer, expressamente, a mesma proibição, relativamente a mandatos ligados a Poderes diversos (Legislativo e Executivo), quando já o fizera no tocante ao do mesmo ramo constitucional. A lei que veda a acumulação de mandatos legislativos veda, com maior razão, implicitamente a acumulação de mandatos legislativos com o executivo. E dispensável se tornava a vedação expressa, que se afirma também no princípio constitucional da divisão e autonomia dos Poderes, consagrado claramente no art. 36 da Constituição da República e de que falaremos adiante. Adotar uma interpretação superficial em relação ao impedimento do art. 48, citado, sem se atentar para o espírito da lei e, sobretudo, para o sistema do regime, seria admitir-se o absurdo de um Senador Federal poder, sem prejuízo do mandato, investir-se nas funções de Presidente da República".

O assunto da consulta parece, assim, perfeitamente explanado e esclarecido, cabendo, apenas, fazer, ainda, uma referência ao Regulamento Interno do Senado, que, no seu art. 17, enumera, entre os casos em que o Senador perde o mandato, os do art. 48 e seu parágrafo primeiro da Constituição.

Diante do exposto, tendo em vista:

- a) que o Vice-Governador, em Minas Gerais, nessa qualidade, não está no exercício de nenhum cargo, pois sómente investido como substituto, no cargo de Governador, estará no exercício de suas legítimas funções; mas
- b) que o art. 50 da Constituição do Estado de Minas dispõe que

"O Governador e Vice-Governador do Estado perceberão subsídios fixados pela Assembléia Legislativa, no último ano da legislatura anterior".

Somos de parecer, atentos ao fato de que "quem aceita outro mandato perde aquêle que aceitou em primeira lugar" (Pontes de Miranda — Comentários à Constituição de 1946 — pág. 41) e que "a opção deve ser verificada no momento em que se toma posse do segundo mandato, de modo que o exercício dos dois pode acarretar a perda dos dois" (idem), que esta Comissão se defina, relativamente ao Requerimento nº 579, de 1955, nos seguintes termos:

Diante do disposto no art. 36, § 1º, combinado com os arts. 48, II, letra c, 49, 51 e

185, da Constituição Federal, esta Comissão é de parecer que o Senador eleito vice-governador de qualquer Estado da Federação não perderá o mandato, pelo fato, apenas, de ter sido eleito, diplomado e empossado vice-governador, mas somente quando exercer o cargo de Governador ou se, pela ocupação da Vice-Governadoria, aceitar qualquer subsídio, isto é, não havendo, na espécie, acumulação nem de funções nem vencimentos, uma vez que se trata de mera expectativa, o Requerente só ficará privado do mandato de Senador quando fôr chamado a exercer, e efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador do Estado de Minas.

Sala das Comissões, em 17 de janeiro de 1956. — *Cunha Mello*, Presidente — *Lourival Fontes*, Relator — *Fernandes Távora* — *Kerginaldo Cavalcanti*, nos termos do art. 36, § 1º combinado com o art. 48, II, c, da Constituição Federal, o Senador eleito para mandato outro, que não o legislativo, não perde o mandato. Apenas, a fim de assumir o exercício de outro mandato, como seja o de governador ou prefeito, terá de pedir licença do Senado. Se assumir sem obtê-la, então, sim poderá o mandato. — *Attilio Viacqua*, reportando-me às razões expostas na minha declaração de voto. — *Paulo Fernandes*, concluindo de acordo com o voto formulado pelo Senador Kerginaldo Cavalcanti — *Sylvio Curvo*, vencido — *Novaes Filho*, vencido, de acordo com a minha declaração de voto. — *Oswaldo Moura Brasil*, com o voto do Senador Kerginaldo Cavalcanti.

A Comissão de Constituição e Justiça, por maioria de votos, delibrou que:

- a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode exercer esse cargo sem perda do mandato e independentemente de licença;
- b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador. — *Cunha Mello*, Presidente.

O Parecer foi submetido à deliberação do Plenário na sessão de 26 de janeiro de 1956.

Na discussão, usou da palavra o Sr. Senador Kerginaldo Cavalcanti, concordando com a orientação da Comissão no tocante ao item a das conclusões e discordando quando ao item b, pois entendia que, mesmo no caso de vir a assumir o Governo de Minas, não devia o Sr. Senador Bernardes Filho perder o mandato.

Anunciada a votação, o Sr. Senador Apolônio Sales (Líder da Maioria) requereu se

fizesse ela destacadamente em relação a cada item das conclusões. Contra isso se manifestou o Sr. João Vilasbôas.

Submetido a votos, foi aprovado o item a, cuja votação teve o encaminhamento favorável do Sr. Senador Apolônio Sales.

Anunciada a votação do item b, ocupou a tribuna, encaminhando-a, o Sr. Senador Apolônio Sales, que combateu essa parte da conclusão do Parecer, invocando o pronunciamento dado pela Comissão de Constituição e Justiça no caso do pedido de licença do Sr. Senador Lino de Mattos, para exercer o cargo de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo.

Colhidos os votos, verificou-se haver sido rejeitado o item b.

Fizeram declarações de voto os Srs. Senadores Domingos Velasco e Juracy Magalhães, a favor, e Moura Andrade, contra.

DEBATES DA ORDEM DO DIA (27)

Discussão única do Parecer nº 72, de de 1956, da Comissão de Constituição e Justiça, sobre a consulta constante do Requerimento nº 579, de 1955, do Sr. Senador Bernardes Filho, no sentido de se esclarecer se o artigo 48, letra 'c', da Constituição Federal se estende aos mandatos de Vice-Governador de qualquer Estado da Federação, ainda que os eleitos não exerçam a substituição dos respectivos Governadores (Parecer no sentido de que: a) o Senador sendo eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode exercer o cargo sem perda de mandato e independentemente de licença; b) ficará privado do mandato de Senador, quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador).

Na discussão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Kerginaldo Cavalcanti pronuncia o seguinte discurso:

“Sr. Presidente, sou membro da egrégia Comissão de Constituição e Justiça desta Casa. Quando se discutiu a consulta, convertendo-nos num órgão consultivo *sui generis* que, *data venia*, me parece não ser atribuição específica nossa, divergi, contudo, das considerações expendidas pelo eminente e preclaro Relator.

Divergi, repito, não só invocando precedente vitorioso, no seio daquela Comissão, como, também, por decisão deste Plenário, quando debatíamos amplamente, lá e aqui, o caso da licença do nosso eminente cole-

ga, Senador Lino de Mattos, que hoje ocupa o lugar de Prefeito da Capital do Estado de São Paulo.

Entendeu o Relator que o Senador eleito vice-governador poderia investir-se na função sem perda do cargo de Senador da República, mas, desde que, por um momento sequer, estivesse no exercício do cargo de Governador, automaticamente alijaria de si o mandato.

E para isso, Senhor Presidente, foi preciso chegar, através de processo lógico, que não compreendo muito claramente, a admitir que o vice-governador de Estado, não tendo função, e enquanto não chamado a funcionar como governador, em nada afrontaria os cânones constantes do art. 36, § 2.º, e art. 48, inciso II, alínea c, da Constituição Federal.

Por que, então, admitir-se que o Senador eleito vice-governador do Estado e empossado nessa função não perde o mandato? E por que se acietar, ainda, que exercitando ele o governo do Estado, só por este fato despiria de si o mandato de senador da República, perdendo-o, conseqüentemente?

Sr. Presidente, por mais brilhantes que tenham sido as alegações produzidas na última reunião da Comissão de Constituição e Justiça pelo nosso preclaro colega e mestre, Senador Atílio Vivacqua, há uma certa incongruência na apresentação desses fatos, o que salta logo à vista de todo o Senado. Ou a tese é certa, ou não é, Senhor Presidente; ou admitimos, através dos raciocínios lógicos, um ponto de vista, ou não o acolhemos. O que não podemos fazer, é criar essa gradação interpretativa, que não satisfaz a ninguém e acaba por confundir os espíritos.

Alegou nosso nobre colega Senador Atílio Vivacqua a diferença existente entre as duas situações. Estabelecia, porém, para elucidar a matéria e justificar, inclusive, o voto dado a favor do Sr. Lino de Mattos, uma situação realmente singular no nosso Direito Constitucional, que seria a divergência a estipular entre as funções executivas estaduais e as funções executivas municipais. Através de exposição, das mais brilhantes mas que não me convenceu, encontrava S. Ex.^a as justificativas que arazoaram seu voto no caso do Senador Lino de Mattos.

Sr. Presidente, quanto à situação do Senador Bernardes Filho, a Comissão de Constituição e Justiça — digo-o com todo o respeito e acatamento — além de não ter ficado estritamente dentro do espírito da Constituição, foi ilógica nas suas conseqüências. A meu ver, ou repeli-la a consulta a respeito da possibilidade de licença, formulada pelo

Senador Bernardes Filho, ou, então, chegaria às mesmas conseqüências a que nós outros chegamos — admitir que o Senador Bernardes Filho, investido nas funções de Vice-Governador do Estado de Minas Gerais, não perdesse, meramente, por esse fato, seu mandato de Senador da República.

E por que, Sr. Presidente? Como definimos, na nossa organização constitucional, a função de Vice-Presidente da República?

Sabe V. Ex.^a que o vice-presidente da República, entre nós, e dentro da Constituição, tem função clara e explícita, além daquelas que lhe são imanentes, porque, em virtude do próprio cargo, ainda exercita a de presidente do Senado Federal.

Sabe, também, V. Ex.^a, Sr. Presidente, que os vice-governadores de Estado, em obediência às leis constitucionais de cada uma das nossas unidades federativas, tanto podem exercer como não a função de presidente das Assembléias Legislativas.

Admitamos, para seqüência lógica das nossas considerações, que um vice-governador não tenha a função de presidente da Assembléia Legislativa o que ocorre, talvez, em alguns Estados do Brasil. Tenho memória de que o fato foi encontrado, até mesmo no meu Estado natal. Que conseqüências daí devemos tirar? Em que se investiu o Vice-Presidente da República? De que tomou posse o Vice-Presidente?

A admitir a tese de que o Vice-Presidente da República não tem função, chegaríamos ao absurdo de admitir que alguém se empossou em nada, que alguém se empossou em coisa alguma.

A situação do Vice-Presidente, como a de Vice-Governador, dentro da nossa sistemática constitucional, tem configuração especial, tem, realmente, uma instituição que não é a comum. Com efeito, o vice-governador de Estado, ou o vice-presidente da República, ainda mesmo quando não exerçam a função de Governador ou a de Vice-Presidente da República, nem por isto está desvestido das mais altas prerrogativas constitucionais, e se encontra, de fato, — presidindo ou não as Assembléias Legislativas, presidindo ou não o Senado — no exercício de uma das mais altas funções, de cujas prerrogativas todos nós temos conhecimento, através dos estudos de Direito Público Constitucional.

A instituição, portanto da vice-presidência da República, não quero dizer seja um capítulo *sui generis* de nossa existência, mas é, irrefragavelmente, modalidade *sui generis* de investimentos público, que é preciso con-

siderar, se quisermos, realmente, examinando casos dessa natureza, chegar a conclusões objetivas, de natureza prática.

Por isto, Sr. Presidente, não achei razoável aceitar o ponto de vista da douta Comissão de Constituição e Justiça. Nem mesmo esta decisão correspondeu, a meu ver, a lógica irrefragável. Creio mesmo que teria sido mais consentâneo se fôra rejeitado pela Comissão a sugestão da possibilidade de licença ao Senador Bernardes Filho.

Declarar, porém, que o Sr. Bernardes Filho, como Senador, invista-se da função — porque o é, incontestavelmente, a de Vice-Governador do Estado de Minas Gerais — sem que, com isso, perca o mandato, é levar o raciocínio às raias do absurdo. E em seguida, proclamar que, se por 24 horas fôr chamado ao Governo daquele Estado, deixará S. Ex.^ª estarecido quase sem saber como se decida, porque terá, então, que sacrificar para sempre seu mandato de Senador da República. Por 24 horas, Senhor Presidente, o Senador Bernardes Filho, eleito ainda há pouco, lançará às chamas do inferno o seu mandato de Senador da República!

Não é possível que a Constituição leve a um dislate desta natureza. Temos de procurar resolver na pragmática constitucional, uma equação desta espécie, encarar frontalmente os problemas, não nos deixando levar pelas opiniões, muitas vezes contraditórias, jungidas a interesses que não se podem definir, mas que são, realmente, o preço que todos nós pagamos pelo exercício da vida pública.

Ora, Sr. Presidente, creio mesmo que o Senado, examinando o caso da consulta do Senador Bernardes Filho, se quiser respondê-la, terá que escolher uma fórmula ou outra: conceder ou negar. Conceder, porém, negando não é conceder coisa alguma; e não é outra a consequência a que se chega, com a adoção do parecer sufragado, pela maioria da douta Comissão de Constituição e Justiça.

Não vejo razão para recusarmos ao Senador Bernardes Filho, com sua posse na Vice-Governadoria do Estado de Minas Gerais, o direito a uma eventual investidura nas funções de Governador, sem a perda de mandato de Senador.

Quem deseja ser lógico, irredutivelmente lógico, até suas últimas consequências, deve proclamar que o Senador Bernardes Filho não pode, em nenhuma hipótese, ter permissão do Senado para ocupar, por um instante que seja, o lugar de Vice-Governador de Minas Gerais, sob pena de, automaticamente, perder seu mandato nesta Casa. Só

assim se compreenderia a oposição que se faz à consulta formulada pelo nobre representante.

Quem, porém, como eu, entende, pensa, julga e acredita que está certo, concedendo ao Senador Bernardes Filho licença, não só para empossar-se no cargo de Vice-Governador, mas, possivelmente, exercer a mais alta magistratura daquele grande Estado, não tem como recuar diante de consequência tão lógica como a da concessão de licença plena àquele representante, para que conforme as necessidades públicas, venha a exercer o cargo de Governador de Minas Gerais, sem perda de mandato de Senador.

Sr. Presidente, podemos errar na interpretação dos textos constitucionais. A infalibilidade só existe para o Papa, em matéria de dogma. Nós os mortais, adstritos à nossa própria condição, erramos a cada passo. Pode ser que estejamos oferecendo uma tese errônea, mas inconstetavelmente, uma tese como outra qualquer, sufragada já pelos votos não só da Comissão a que pertence, como pela decisão deste Plenário.

Bem vê o Senado que não é uma aventura sustentar, como sustentamos, a orientação — que não é de hoje porque já foi de ontem — em derredor da matéria. Não quero saber de onde vem a pretensão.

Aqui está o Senador Dinarte Mariz, meu adversário político, de quem defendo os direitos, neste momento; aqui está o Senador Moysés Lupion, do Partido Social Democrático — também, portanto, meu adversário político, — cujos direitos igualmente advogo. Mostro, assim, perfeita coerência neste terreno e que não me deixo levar por sentimentos outros que não os ditados pela justiça.

Um erro, como disse, pode ser meu; mas a virtude de sentimento também se deve reconhecer como minha — consequentemente, a justeza do propósito; e não quereria dizê-lo, Sr. Presidente, mas sob certo aspecto, bem caberia a frase cediça — a nobreza da insipiração.

Concito, portanto o Plenário a que responda à consulta operando uma cisão na mesma; de modo a que o Sr. Bernardes Filho, caso venha a empossar-se também no Governo de Minas Gerais, nem por isso perca o mandato de senador que lhe foi conferido pelo nobre povo do seu Estado. Estou certo de que, com isto, não haverá demérito, nem as instituições não se abastardarão. Os males nacionais são outros, e muito mais graves.

As vezes, nesta Casa, pela força da própria lei, no revestimento constante que a

Constituição nos permite, vemos deixar esse recinto figuras de homens públicos de excepcional capacidade moral e intelectual. Mas o Senado permanece. Outros vêm para a substituição respectiva, exercer, como podem, as suas atividades, dando alto exemplo de probidade e dignidade. Recebem injustiças, mas nem por isso o Senado se torna menor; antes, sobressai pela virtude e pela equanimidade.

Eis a razão por que, quando aqui penetra um suplente de senador, nem por isso o Senado diminui; é mais um valor nacional que vem, sob a tutela desta alta Câmara, encontrar as forças construtivas em que nos fundamos para erguer uma grande nacionalidade. Os que por aqui passam e desfrutam o nosso convívio, saem reconfortados pelo exemplo e pela dedicação à causa pública.

Alguém virá prosseguir o Senador Bernardes Filho, possivelmente, outro mineiro de boa cêpa, enérgico, dedicado e consciente; outro valor aprimorado ocorrerá o lugar de S. Ex.^a, nesta trincheira. Poderá ter maior ou menor brilho intelectual; nada importa. O que tem importância é o valor moral do homem, a consciência republicana e democrática do indivíduo, a certeza de bem servir ao Brasil.

Dai por que nada temos a perder. A Nação nada sofre com isso.

Volva o País os olhos para os grandes problemas que aí estão, desafiando a dedicação dos nossos homens públicos.

Volte-se a Imprensa para as questões imediatas as quais já não comportam qualquer procrastinação, a pique, como estamos, de um socôbro, de mergulharmos, todos, numa noite infinda, como o verbo — um tanto apressado mas, incontestavelmente, cintilante — do Senador Assis Chateaubriand vaticinou, entre ondas de pessimismo, no último discurso.

Sr. Presidente, espero que o Senado Federal, ponderando nestas minhas obscuras palavras, permita ao nobre Senador Bernardes Filho, de acôrdo com o precedente a que me referi, prestar a Minas Gerais tranquilamente os seus serviços como Vice-Governador, ou, mesmo, como Governador daquele Estado e, em qualquer caso, enquanto não se lhe esgotar a licença que venha a obter, tranqüillo esteja de poder voltar ao nosso convívio, aceito por deliberação da Casa.

Para este ponto peço a atenção dos meus dignos pares.

Sr. Presidente, objeto desta sessão extraordinária, são também os casos dos Senhores

Dinarte Mariz e Moysés Lupion. Que os examinemos, não com olhos de político no sentido restrito ou partidário, mas, com a visão dos que encaram os problemas do Direito Constitucional para resolvê-los, segundo os ditames da consciência. Nenhum de nós pode ter a pretensão do "magister dixit", isto é, de dar a última palavra sobre a matéria tão complexa e delicada. Mas, de uma coisa, todos estamos certos: anima-nos o interesse de bem servir e de contribuir, com a nossa opinião, para a segurança de um rumo ou de uma tese em que assentaremos os trilhos, por onde correrá a máquina das interpretações deste Plenário.

Eis o motivo porque requeri esta sessão."

Encerrada a discussão do Parecer, é lido o requerimento abaixo transcrito:

REQUERIMENTO

N.º 50, de 1956

Nos termos do art. 126, letra d, do Regulamento Interno, requiro votação separada de cada um dos itens do pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Requerimento n.º 579-55.

Sala das Sessões, em 26 de janeiro de 1956.
— Apolônio Salles.

O SR. APOLONIO SALLES — "Sr. Presidente, o requerimento em votação, de minha autoria, é no sentido de que o Senado, ao decidir sobre a consulta do nobre Senador Bernardes Filho, cijnja a sua deliberação aos itens finais do parecer vencedor da Comissão de Constituição e Justiça, o qual passo a ler, para que o Plenário possa bem julgar a espécie.

"A Comissão de Constituição e Justiça por maioria de votos, deliberou que:

a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo, sem perda do mandato, e independente de licença;

b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exercer, como substituto legal, o cargo de Governador."

Vêem os prezados colegas que a ilustrada Comissão dividiu a consulta do nobre Senador Bernardes Filho em dois itens.

No primeiro, assentiu em que o Senador, apenas eleito, diplomado e empossado Vice-Governador, pode exercer esse cargo sem perda do mandato e, até independentemente de licença; no segundo, em que perde o mandato se exercer o cargo efetivo de Governador.

A simples aprovação, pelo Plenário, desse parecer importará aceitação dos dois itens.

A meu ver, para que o pronunciamento da Casa seja consciente e claro, preciso é que ela se manifeste duas vezes — primeiro, quanto ao item *a*, isto é, se o Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer este cargo, sem perder o mandato, e independentemente de licença. Aprovado esse item, passará a votar o segundo, quanto à possível perda do mandato de senador que exercer o cargo de governador.

Com esse intento apresentei o requerimento.

Solicito do Senado que, primeiro, aprove o requerimento. Voltarei então à tribuna para encaminhar a votação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, nos termos que faculta o Regimento.

Sr. Presidente, esta minha alocução tem apenas o objetivo de solicitar do Senado apoio ao requerimento, para votação consciente e clara da matéria.

Era o que tinha a dizer."

O SR. JOÃO VILLASBOAS — "Sr. Presidente, afigura-se-me não comportar o parecer da honrada Comissão de Constituição e Justiça a divisão proposta pelo ilustre Senador Apolônio Salles no requerimento, ora em votação.

Assim conclui o parecer daquele órgão, assinado pela maioria de seus membros:

"a) Um senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado, pode exercer esse cargo sem perda de mandato, independentemente de licença."

O item *b* é consequência do item *a*. Refere-se exclusivamente à figura do Governador:

"b) ficará privado do mandato de Senador, quando efetivamente exercer como substituto legal, o cargo de Governador."

A conclusão é, pois, uma, apenas distribuída em dois itens, que se não podem desligar para votação.

O item *a* estabelece que o Vice-Governador de Estado não perderá o mandato de Senador; o item *b* conclui com uma condição: se exercer efetivamente como substituto o cargo de Governador, perderá o mandato.

O Sr. Apolônio Salles — Prezados colegas, tanto me parece, que as decisões são divisíveis, que, de antemão, declaro concordar com a primeira parte do parecer e discordar da segunda.

O Sr. Alvaro Adolpho — Aliás, a própria Comissão fez a divisão.

O Sr. Apolônio Salles — A prova de que pode ser fracionado é que uma conclusão não repugna a outra.

O SR. JOÃO VILLASBOAS — A conclusão é uma; prende-se à consulta sobre o caso do Vice-Governador. Estabeleceu a Comissão que o eleito e empossado no cargo, não perderá o mandato.

O Sr. Kerginaldo Cavalcanti — A consulta foi sobre matéria comum.

O SR. JOÃO VILLASBOAS — Se, no entanto, o Vice-Governador, por vaga ou outro qualquer motivo, fôr chamado a substituir o Governador, perderá o mandato. É uma única conclusão, referente apenas, à figura do Vice-Governador.

Eis por que, Sr. Presidente, com a devida vênia do nobre autor do requerimento, solicito do Senado não concorde com a divisão proposta."

O requerimento, é aprovado. Assim, o Sr. Presidente coloca em votação a primeira parte do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça. O Senador Apolônio Salles, no encaminhamento da votação, assim se expressa:

"Sr. Presidente, honrado pelo Plenário desta Casa com a aprovação do meu requerimento, encaminharei à votação da primeira parte do Parecer da dita Comissão de Constituição e Justiça que assim se expressa:

"Um senador eleito, diplomado, investido vice-governador de Estado pode exercer esse cargo, sem perda de mandato, independente de licença."

Sr. Presidente, o ponto de vista da dita Comissão de Constituição e Justiça concorda absolutamente — como se dizia outrora — quando se estudava latim — em gênero, número e caso, com aquilo que se passou aqui há tempos, quando concedida a licença ao nobre Senador Lino de Mattos. Mas, vai um pouco além, porque acrescenta: "independente de licença". De modo que, o Plenário não terá qualquer restrição em dar seu apoio a esta primeira parte do Parecer da dita Comissão de Constituição e Justiça. E, falando em Plenário, refiro-me à maioria que votou, há pouco, o meu requerimento.

Entretanto, devo dizer a V. Ex^a, Sr. Presidente, ser possível que alguém pense de outro modo, e assim é evidentemente necessário que o Plenário se pronuncie.

Este é meu pensamento."

Posta em votação a primeira parte da conclusão do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, é a mesma aprovada:

a) um Senador eleito, diplomado e empossado Vice-Governador de um Estado pode

exercer esse cargo sem perda do mandato e independentemente de licença.

O Sr. Presidente coloca, então, em votação a segunda parte da conclusão do referido Parecer. O Senador Apolônio Salles pronuncia o seguinte discurso, para encaminhar a votação:

"Sr. Presidente, não posso pronunciar-me de igual forma quanto à segunda parte do parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça.

A Casa conhece meu pensamento quando, de outra feita, aqui, acompanhei o brilhante parecer do nobre Senador Benedito Valadares, em que S. Ex.^a, como relator, da Comissão de Constituição e Justiça, do pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos, se pronunciou favoravelmente à tese de que exercer um senador o mandato de prefeito de uma cidade, *ipso-facto* não importava perda de seu mandato legislativo.

Sr. Presidente, não desejo privar o Senado de reportar-me à síntese do parecer do douto Senador por Minas Gerais, quando S. Ex.^a, resumindo um arrazoado completo e seguro, expunha aos dignos membros da Comissão de Constituição e Justiça como não se incluía nas proibições constantes da letra e do espírito da Constituição, exercer um Senador um mandato executivo que não fôsse dos poderes da União.

E esta a síntese a que me referi:

- "a) que o Senador Juvenal Lino de Mattos não pede licença para exercer funções de um dos outros dois Poderes da União, caso em que seu pedido encontraria obstáculo no art. 38, § 1.º, da Constituição;
- b) que pretende exercer o cargo eletivo de Prefeito Municipal e não "comissão ou emprego remunerado", de nomeação de qualquer autoridade legislativa, executiva ou judiciária, caso em que incidiria seu pedido na vedação do art. 48, I, b, da Constituição;
- c) que não se propõe ocupar cargo demissível *ad nutum*, hipótese em que não poderia obter a licença, *ex vi* do art. 48, III, b;
- d) que também não pretende exercer outro mandato legislativo o que lhe seria vedado pelo artigo 48, II, c".

Sr. Presidente, esta síntese é perfeita, porque mostra, de um lado, que, na verdade, o Senador requerente não incide em nenhuma das proibições da Carta Magna do País. Ao

mesmo tempo, não pode o requerente, pela norma comum da interpretação da Constituição, ser coibido de exercer mandato que não incide em nenhuma das suas vedações ou proibições.

Assim, Sr. Presidente, a meu ver, em que pese a modéstia dos meus conhecimentos em assuntos tão elevados — falo com o coração na mão — tenho tranqüilidade de consciência para dizer ao Senado, que nenhum argumento me convence de que se vá ferir de frente a Constituição; claras razões convencem-me do contrário.

E digo mais: quando da primeira feita, aqui no Senado, fui consultado pelo Senador Lino de Mattos sobre a possibilidade e viabilidade do seu requerimento, minha imediata reação foi a de que não seria possível conceder-se a licença que S. Ex.^a iria requerer. Tinha em mente, não a letra da Constituição, mas, talvez, o pensamento do constituinte, quando quis impedir o exercício de dois mandatos legislativos e na verdade estava pensando em dois mandatos eletivos. Na redação da Constituição Brasileira de 1946, a letra é, porém, clara, claríssima. Não se fala em dois mandatos eletivos, mas, sim, em dois mandatos legislativos; excluída, portanto, qualquer interpretação mais ampla que admita proibição para o mandato executivo.

E verdade é ainda que a Constituição — o que não é mais da letra, mas do pensamento — faz distinção muito clara entre os poderes da União, quando diz ser vedada a acumulação de mandatos dos aludidos Poderes, que são harmônicos. Mas, os poderes, da União são bem diferentes e definidos: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, e não, Sr. Presidente, um executivo estadual ou municipal.

Não me parece, de forma alguma, que se encontre amparo em letra ou dispositivo algum da Constituição. Nestas condições, não vejo como o Senado tenha o arbítrio de conceder a licença a um Senador e, mais tarde, negá-la a outro.

Esta a razão por que, com a consciência tranqüila, apesar das críticas que possam advir, voto contra a segunda parte do Parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça."

O Sr. Presidente coloca em votação a segunda parte do parecer, sendo a mesma rejeitada:

- "b) que ficará privado do mandato de Senador quando efetivamente exer-

cer, como substituto legal, o cargo de Governador." (28)

DECLARAÇÕES DE VOTO

O SR. DOMINGOS VELASCO — Sr. Presidente, coerente com o ponto de vista que manifestei na oportunidade da apreciação do pedido de licença do nobre Senador Lino de Mattos, votei a favor do inciso a, e contra o inciso b do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Na ocasião, tive o prazer de expor ao Senado as razões que me haviam levado a votar favoravelmente àquela licença. Evidentemente, não vou reproduzi-las neste instante. Sempre defendi, no entanto, desta tribuna o ponto de vista de que, não sendo explícita a Constituição no impedimento à prática de quaisquer atos pelos Senhores Senadores e Deputados, ficava eu na posição de permitir que os membros do Parlamento os praticassem.

Não me parece lógico, restrinja o Poder Legislativo, sobretudo o Senado, as prerrogativas de seus integrantes, quando a Carta Magna, explicitamente não as limita.

Como V. Ex.^a sabe, Sr. Presidente, a Constituição proíbe os Senadores e Deputados exercer desde a posse outro mandato legislativo, seja federal, estadual, ou municipal. Adjetiva o mandato: legislativo.

Se se tratasse de mandato eletivo, evidentemente estaria eu em ponto de vista contrário. Dado, no entanto, o texto constitucional, não vejo razões que impeçam o exercício de mandato eletivo pelos Senadores e Deputados, que não o do Poder Legislativo.

É verdade, Sr. Presidente, que o § 1.º do artigo 36 da Carta Magna declara:

"O cidadão investido na função de um deles — dos Poderes da União — não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."

O art. 36, referente aos Poderes da União estabelece:

"São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si".

Evidentemente, a Constituição alude aos Poderes da União e, não, a poderes do Estado ou do Município.

Assim, se não há proibição expressa de que o Deputado e Senador exerçam função eletiva, que não as do Poder Legislativo estadual, municipal e federal, não vejo por que negar licença ao Senador, quando eleito, como no caso vertente do Vice-Governador

do Estado de Minas Gerais e, anteriormente, do Prefeito da Cidade de São Paulo.

O SR. MOURA ANDRADE — Sr. Presidente, não estava em Plenário durante a discussão, pois, por duas vezes, fui requisitado, tendo, assim, perdido a oportunidade de pronunciar-me sobre esse assunto. Alcancei, todavia, a fase da votação, e votei contrariamente ao que acaba de ser decidido. Devo, portanto, ser incluído entre aqueles que foram vencidos hoje nesta Casa.

Tomo conhecimento de que V. Ex.^a colocará, em esguida, em discussão e votação, requerimentos semelhantes se não quase idênticos, de outros Senadores, que desejam licenciar-se, a fim de exercer a chefia do Executivo, para a qual foram eleitos, em Estados. Por esta razão, e diante da confirmação de S. Ex.^a de que estes novos requerimentos entrarão em discussão ainda hoje, reservar-me-ei para fundamentar o voto, que ora pronuncio, na mesma oportunidade em que discutir a matéria que ainda vai ser oferecida à nossa apreciação.

Desejo, pois, que V. Ex.^a me honre, concedendo-me a oportunidade, durante a discussão do assunto de usar da palavra.

O SR. JURACY MAGALHAES — Sr. Presidente, a minha condição de leigo em assunto constitucional, leva-me, talvez, a decidir estes problemas à simples luz do senso comum, que é aquela mercadoria com a qual todos estão satisfeitos, porque todos se supõem detentores de bom senso.

Lendo a Constituição, vejo no artigo 49:

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença da sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais".

Reza o art. 51:

"O deputado ou senador investido na função de ministro de Estado, interventor federal ou secretário de Estado, não perde o mandato".

Ora, se a Constituição especificou, expressamente, os casos em que os senadores e deputados poderiam exercer outras funções, parece-me que, apenas, nessas hipóteses, deixam os representantes de perder seu mandato, isto é, no caso de serem investidos em outras funções.

(28) Até o término do seu mandato de Senador (31-1-1959) o Sr. Bernardes Filho não teve oportunidade de substituir o Governador do Estado de Minas Gerais.

Assim, votei contra o requerimento que acabou de ser discutido, e votaria contra os outros em pauta, se não fôsse o meu desejo de, não podendo fazer justiça, estabelecer, pelo menos, equidade.

Entendo, como declarei na Comissão de Constituição e Justiça, que, desde que o Senado se orientou para eximir de perda do mandato alguns dos seus componentes, não vejo razão para votar contra o meu ilustre companheiro de bancada, Senador Dinarte Mariz que vai exercer o governo do Rio Grande do Norte.

Somente por esta razão, isto é, pelo antecedente, concedo a licença pedida pelo nosso ilustre colega.

COMPATIBILIDADE E INCOMPATIBILIDADES DO MANDATO COM O EXERCÍCIO DE MISSÕES DIPLOMÁTICAS

1 — Não pode o Senador, sem perder o mandato, exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter relações normais e correntes entre os Estados".

Pode, entretanto, com licença prévia da respectiva Câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiquetas, como a coroação de monarca, a posse de chefe de Estado, comemorações, etc.

Manifestação do Senado de caráter geral, provocada pela Indicação n.º 5, de 1951, do Sr. Senador Mozart Lago.

Em 17 de outubro de 1951, o Sr. Senador Mozart Lago enviou à Mesa a

Indicação N.º 5, de 1951 (29)

Indico, para posterior audiência do Plenário, manifeste-se a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre se, além das permissões que lhes defere o art. 49 da Carta Magna vigente, para desempenharem missões diplomáticas de caráter transitório, e para participarem, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais — podem os senadores ou os deputados, sem incorrerem na perda dos respectivos mandatos:

"Aceitar e exercer funções de embaixadores ou de ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são

designados diplomatas de carreira, em caráter permanente."

Justificação

Estão em grande voga as designações de senadores e de deputados e os convites aos mesmos para missões diplomáticas. Não tardará, portanto, que as seduções da *carrière* subtraia do exercício no Congresso Nacional algum de seus componentes que pretenda permanecer mais duradouramente em qualquer das brilhantes embaixadas e plenipotenciárias, sobretudo da Europa e da América do Norte. O Senado, cumprindo seu dever constitucional, terá de pronunciar-se sobre as nomeações que ocorrerem. É conveniente, portanto, que previamente se estudem as hipóteses, para evitar decisões apressadas ou menos justas. Quanto às missões diplomáticas de caráter transitório, a Constituição vigente é claríssima, mas quanto às de caráter permanente, ainda há controvérsias que não devem persistir.

Sala das Sessões do Senado Federal, em 17 de outubro de 1951. — *Mozart Lago*.

Encaminhada ao estudo da Comissão de Constituição e Justiça, esta ofereceu sobre o assunto o Parecer n.º 396, de 1952, relatado pelo Sr. Senador Clodomir Cardoso, assim formulado:

PARECER N.º 396, de 1952

Da Comissão de Constituição e Justiça — sobre a Indicação n.º 5, de 1951.

Relator: Sr. Clodomir Cardoso.

Pela indicação n.º 5, de 1951, o eminente Sr. Senador Mozart Lago pediu o parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a questão seguinte:

Podem os senadores e deputados, sem incorrer na perda do mandato aceitar e exercer, além das funções que lhes são permitidas pelo artigo 49, da Constituição, as de embaixador ou ministro plenipotenciário nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente?

II

As funções a que alude o art. 49, isto é, as que o deputado ou senador pode desempenhar sem perder o mandato, desde que tenha licença prévia da respectiva câmara, são as cometidas em missão diplomática de caráter transitório e as que, no estrangeiro, se devam exercer em congressos, conferências e missões culturais.

Quais as que constituem objeto da consulta e que a Comissão deve dizer se são ou não vedadas?

A indicação não as determina propriamente; pois, tudo quanto diz respeito delas, é que são funções que deverão ser exercidas por *embaixadores ou ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente*.

A caracterização, como se vê, não diz respeito às funções, mas ao lugar em que elas serão desempenhadas e à qualidade em que as deverá desempenhar o nomeado. Ora, o que importa conhecer é a natureza das funções ou o seu objeto.

Pode com efeito suceder que o deputado ou senador seja nomeado para exercer, com o caráter de embaixador ou ministro plenipotenciário, nos países a que alude a indicação, quer funções compatíveis com o seu mandato, quer funções que com ele se não coadunem e pelo exercício ou aceitação das quais o venha a perder.

III

A questão está em saber o que vem a ser a missão transitória que constitui objeto da exceção constitucional.

No direito internacional público, dividem-se as missões diplomáticas em duas grandes categorias: a das missões ordinárias e a das extraordinárias.

As ordinárias, como diz Bevilaqua, são as que têm por objeto manter as relações *normais e correntes* entre Estados amigos. São também denominadas permanentes.

Essas é claro que o senador e o deputado não as podem exercer sem perder o mandato, *ex vi* não só de *argumento a contrario*, oferecido pelo citado art. 49, quando permite o desempenho de missões transitórias, mas, também, do art. 48, que firma a incompatibilidade entre o mandato de deputado ou senador e as funções públicas não excetuadas pelos arts. 49 e 51.

Quanto às missões extraordinárias, são de duas espécies, das quais uma, como se vê dos autores, é constituída por missões que verdadeiramente não são extraordinárias senão no nome.

São missões na realidade ordinárias, porque têm por objeto as relações ordinárias e correntes entre os Estados; e, conquanto se denominem ministros plenipotenciários os que as exercem, a verdade é que para praticarem atos especiais, precisam de ser especialmente autorizados.

Essa denominação de enviado *extraordinário* vem de antigo costume. Perdeu, porém,

a sua razão de ser, de modo que hoje não passa de mera tradição.

Antigamente, os enviados extraordinários gozavam de precedência sobre os ordinários, e, por isso, passaram os Estados a dar a designação de embaixador extraordinário aos seus embaixadores permanentes, estendendo depois esse qualificativo aos enviados de inferior categoria. Presentemente, já ele quase não é dado a tais embaixadores, mas ainda o vemos designando, embora sem o mesmo efeito, os ministros plenipotenciários, em casos nos quais são permanentes as suas missões (H. ACCIOLY; RUBENS F. DE MELO; AN-TOKOLETZ).

IV

Ao lado porém, dessa espécie de missão extraordinária, assim indevidamente qualificada, há outra que é a missão extraordinária *propriamente dita* ou *especial*, que pode ser exercida quer por chefes de missões ordinárias, em virtude de poderes especiais, quer por estranhos à diplomacia.

São missões que têm por objeto: a *realização de uma ou mais negociações determinadas*, ou a *representação do país quer em congressos e conferências internacionais, quer em certas cerimônias, como a do coroamento de um soberano, a da posse de um chefe de Estado, a de casamentos, funerais, comemorações, etc.*, (C. BEVILAQUA; H. ACCIOLY; BLUNTSCHLI).

A essas é que se refere o art. 49 da Constituição.

Tratando delas, diz PONTES DE MIRANDA: "A missão diplomática pode ser de simples cortezia, cultural, de caráter plenipotenciário, comercial ou político, desde que se não trate de embaixada permanente ou legação".

A autorização constitucional, diz, por sua vez TH. CAVALCANTI, "é ampla, mais excepcional e sempre de caráter transitório. O caráter transitório da função imprime feição especial à missão, tirando-lhe qualquer sentido que possa confundir-la com cargos ou missões rotineiras, dentro das atribuições normais dos funcionários diplomáticos".

Este é, aliás, um ponto que precisa de ser acentuado, e talvez esteja nêlo o objeto da questão suscitada pela indicação em exame. As missões especiais, que se podem cometer aos senadores e deputados, não é possível dar por objeto, determine-se, embora, o tempo do seu exercício, matérias que normalmente fazem parte das missões permanentes.

Uma missão interina, como observa Bluntschli, é, pela sua natureza, não *permanente*, nada importando que o seu objeto seja o mesmo das missões permanentes ou ordiná-

rias. Não obstante, se o seu objeto for esse, não a poderemos considerar compreendida entre as missões transitórias a que alude a Constituição.

Por outros termos, se é certo que não há distinguir entre missão permanente e missão ordinária, pode, entretanto, suceder que missão não permanente deixe de enquadrar-se entre as missões que a Constituição denomina transitórias. Para que, em suma, se possa dizer transitória a missão, no sentido em que vem o epíteto no texto constitucional, não basta que ela não tenha caráter permanente: é necessário mais que a sua transitoriedade resulte da especialidade do seu objeto.

V

Mas, dir-se-á, sem embargo de ser especial e, por isso, transitória, pode a missão necessitar de longo tempo para o seu cumprimento. Será também de mister que não seja de duração excessiva?

Eis aqui um pormenor em que a Constituição não entrou, e que deverá ser considerado em cada caso pelo prudente arbitrio do Senado ou da Câmara.

O art. 49, citado, foi inspirado pela idéia de que pode a Nação ter interesse em que o desempenho de uma missão diplomática seja cometido a um ou mais de um dos seus representantes no Congresso. Essa missão não deve ter caráter permanente. Mas, quanto a poder ou não o seu objeto ser matéria que a deva estender por longo prazo, questão é que a Câmara competente para a licença decidirá, nos casos concretos, como lhe parecer melhor para os interesses nacionais.

VI

Relativamente à denominação ou título sob que os senadores ou deputados poderão exercer a missão diplomática, não há distinguir aqui, em face da Constituição, entre eles e as demais pessoas, o que, certamente, não quer dizer que este particular deva ser sempre indiferente a uma ou outra Casa do Congresso, ou que não possa influir, conforme as circunstâncias, na deliberação delas sobre o pedido de licença.

Recapitulando, diremos que, no nosso parecer, o senador ou deputado:

1.º) não pode, sem perder o mandato,

exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter as relações normais e correntes entre os Estados", para nos servirmos das palavras de Bevilacqua;

2.º) pode, entretanto, com licença prévia da respectiva câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiqueta, como a coroação de monarca, a posse de chefe de Estado, comemorações etc.

Sala Rui Barbosa, em 30 de abril de 1952.
— Dario Cardoso, Presidente — Clodomir Cardoso, Relator — Aloysio de Carvalho — Carlos Gomes de Oliveira — Joaquim Pires — Anísio Jobim — Atílio Vivacqua, com restrições.

VOTO EM SEPARADO DO
SENADOR ANÍSIO JOBIM

Tendo pedido vista do processo ao ser discutido o assunto na Comissão de Constituição e Justiça, nada tenho a acrescentar ao douto parecer do eminente Senador Clodomir Cardoso, relator da indicação n.º 5, de 1951.

Essa indicação resume uma consulta do digno Senador Mozart Lago, consubstanciada nos termos seguintes:

"Indico para posterior audiência do Plenário manifesta-se a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal sobre se, além das permissões que lhes defere o art. 43 da Carta Magna vigente, para desempenharem missões diplomáticas de caráter transitório e para participarem, no estrangeiro de congressos, conferências e missões culturais — podem os senadores ou os deputados, sem incorrerem na perda dos respectivos mandatos:

Aceitar ou exercer funções de embaixadores ou de ministros plenipotenciários nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente."

2. A resposta, segundo o preclaro relator, é de que só é permitido nas representações a senadores e deputados aquelas missões, que não se revistam de caráter permanente, e neste sentido, faz o parecer distinções.

3. Não é outra a lição dos autores.

ISIDORO RUIZ MORENO (El Derecho Internacional Público — Buenos Aires, 1940) escreve que os agentes diplomáticos, são encarregados de representar os governos em suas relações políticas, que eles atuam em embaixadas, legações e missões especiais.

Hoje, acrescenta o autor, "todos os ministros de segunda categoria são plenipotenciários, e nenhum deles é extraordinário, sobre receberem uma designação especial para determinadas cerimônias."

Além da classificação do Congresso de Viena (12 de março de 1913): — embaixadores, legados e núncios enviados extraordinários, ministros plenipotenciários e internúncios; encarregados de negócios e ministros residentes (Congresso de Aix-la-Chapelle de 1818), o escritor argentino refere-se a agentes confidenciais que se enviam reciprocamente os chefes de Estado, agentes que não são diplomáticos, agentes secretos, observadores, ministros de etiqueta, de condôlcias ou congratulações comissionados para celebrar acôrdo sobre exercícios fiscais, fixação ou retificação de fronteiras, alguns dos quais são considerados diplomáticos e gozam de prerrogativas ou imunidades (obra cit.).

MÁRIO PESSOA (Direito Internacional Moderno — 1947) diz que "os agentes diplomáticos ordinários são os de caráter permanente. Acontece excepcionalmente, o envio de um ministro público, para os fins especiais de representar o Estado em festa, comemorações, posses presidenciais, coroações, casamentos, funerais etc. Estes últimos são denominados *extraordinários*".

RAUL PEDERNEIRAS, em seu livro "Direito Internacional Compendiado", nona edição — 1947, declara que o regulamento do Congresso de Viena estabeleceu ainda que somente os de primeira classe — embaixadores e legados ou núncios do Vaticano — têm o caráter representativo.

Os enviados diplomáticos em missão extraordinária não têm pelo título nenhuma superioridade.

4. Aceito o parecer do eminente senador Clodomir Cardoso, apesar de que a Constituição no art. 49 se refere ao desempenho de missão diplomática de caráter transitório ou particular no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais.

Sala Rui Barbosa, em 30 de abril de 1952 — Anísio Jobim.

Na sessão de 15 de maio de 1952 figurou em Ordem do Dia do Senado o Parecer. (30)

DEBATES

O SR. PRESIDENTE — O parecer da Comissão de Constituição e Justiça tem duas conclusões.

"Não pode, sem perder o mandato, exercer, ainda que a título interino, missão ordinária ou permanente, isto é, missão que tenha "por objeto manter as rela-

ções normais e correntes entre os Estados", para nos servirmos das palavras de BEVILAQUA;

A segunda conclusão é a seguinte:

"Pode, entretanto, com licença prévia da respectiva Câmara, desempenhar missões transitórias, de caráter especial, como as que tenham por objeto uma ou mais negociações determinadas ou a representação do País, quer em congressos ou conferências internacionais, quer em certas cerimônias ou etiquetas, como a coroação de monarca, a posse de Chefe de Estado, comemorações etc...".

A consulta do Senador Mozart Lago foi esta:

"Podem os Senadores e Deputados, sem incorrer na perda do mandato, aceitar e exercer, além das funções que lhes são permitidas pelo art. 49 da Constituição, as de embaixador ou ministro plenipotenciário, nos países para os quais, em regra, são designados diplomatas de carreira em caráter permanente?"

O Sr. Ivo D'Aquino, pela ordem, assim se expressa:

"Sr. Presidente, a Comissão de Constituição e Justiça chegou a conclusões precisas, e, a meu ver, o que temos a votar são estas conclusões. Não lhes posso deixar de dar meu voto, pois se trata de exata interpretação do pensamento constitucional. Na primeira parte, quando se fala em desempenho interino da missão, deve-se entender, evidentemente, que é das missões contidas na primeira conclusão do Parecer.

Sr. Presidente, observa-me o nobre Senador Waldemar Pedrosa — e considero inteiramente procedente sua observação — que o que nos toca é apreciar o assunto em relação aos Senadores e não aos Deputados. A Câmara a que estes pertencem dará, se provocada, a interpretação que julgar conveniente.

Quanto à parte referente aos Senadores, estou inteiramente de acôrdo com as conclusões do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, e considero que são elas que devemos votar para que não reste dúvida a respeito do assunto.

DECISÃO DO SR. PRESIDENTE

A indicação do nobre Senador Mozart Lago refere-se a Deputados e Senadores. O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça refere-se, também, a Deputados e Senadores. O Parecer deve ser votado tal como se encontra. Só através de emenda ou des-

(30) D.C.N. (Seção II) de 18-5-52, pág. 3.971

taque será possível a exclusão da palavra Deputados.

O Senador Flávio Guimarães levanta a questão de ordem abaixo transcrita: "Sr. Presidente, o Parecer do eminente jurista Senador Clodomir Cardoso é dos mais brilhantes. Parece-me, todavia, que o Senado não pode aprovar um Parecer, que constitui apenas matéria de ilustração e consulta. O art. 120 do Regimento Interno esclarece que tais matérias, uma vez dadas ao conhecimento do Senado, devem ser arquivadas, quando não possam ser transformadas em projeto de lei.

O Senado não pode ficar solidário com um Parecer, embora brilhante e de alta sabedoria, como o que está em foco, da lavra de eminente jurista, porque o direito evolui dia a dia e amanhã ou depois será outra a interpretação. Não devemos ficar presos a um simples parecer jurídico.

Consultaria V. Ex.^a se não seria mais interessante dar conhecimento ao Senado apenas do Parecer e arquivar a indicação. Esta a questão de ordem que levanto, e desejava fôsse solucionada por V. Ex.^a por considerar que o Plenário não pode aprovar o Parecer."

DECISAO DO SR. PRESIDENTE

O Regimento no art. 120 determina:

"As Comissões poderão propor o arquivamento das sugestões e indicações recebidas pelo Senado, desde que não as aproveite para formular projeto.

Parágrafo único — Quando as Comissões encarregadas do exame de qualquer assunto concluírem os seus pareceres, apresentando projeto de lei ou de resolução, tais pareceres serão considerados como razões dos projetos, que com eles entrarão em discussão."

Este o texto regimental.

A Comissão de Constituição e Justiça não conclui, apresentando projeto de lei ou de resolução. Fixa em torno da indicação, o princípio interpretativo do texto constitucional. Parece à Mesa que, quanto às conclusões, deve ser ouvido o Plenário.

É lido e aprovado o seguinte

REQUERIMENTO Nº 157, DE 1952

Requeiro sejam excluídas da expressão que antecede as conclusões as palavras "ou Deputado", no Parecer nº 396, de 1952.

Sala das Sessões, em 15 de maio de 1952.
— Waldemar Pedrosa.

O SR. PRESIDENTE — Submeto ao voto do Plenário as conclusões do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, salvo o destaque já aprovado, mandando excluir a expressão: "ou Deputado", que são aprovadas.

2 — Caso do Senador Assis Chateaubriand, nomeado Embaixador Especial e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha.

Em data de 14 de novembro de 1957 o Sr. Francisco de Assis Chateaubriand Bandeira de Melo, Senador pelo Estado do Maranhão, remeteu à Mesa a seguinte comunicação:

"Exmo Sr. Presidente do Senado Federal.

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nesta data, me ausento do País, a fim de assumir o exercício da missão que me confiou o Exmo Senhor Presidente da República, de representar o Brasil, em Comissão, como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, considerando compreendida, na aprovação dada ao meu nome para essa função, a licença do Senado, para o seu desempenho, de acôrdo com o estabelecido no art. 49 da Constituição e art. 24 do Regimento.

Tratando-se de ausência de mais de três meses, rogo se digne Vossa Excelência de convocar o meu Suplente.

Sala das Sessões, 14 de novembro de 1957.
— Assis Chateaubriand.

Lido o ofício, o Sr. Presidente (Senador Apolônio Salles) fez a seguinte declaração:

"O SR. PRESIDENTE — A presente comunicação será encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, para que a examine devidamente." (31)

Na sessão de 30 do mesmo mês (novembro de 1957) foi lido, no expediente, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, que concluiu pela incompatibilidade entre o exercício do mandato de Senador e o cargo a que se referia a sua comunicação.

Foi o seguinte o pronunciamento da Comissão:

PARECER

Nº 1.195, DE 1957 (32)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Ofício nº S.F. — 7, do Sr. Assis Chateaubriand, comunicando ausentar-se do País, a fim de assumir o cargo de Embaixador junto ao Governo da Grã-Bretanha e solicitando a convocação do respectivo Suplente.

Relator: Sr. Gaspar Veloso.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal é chamada a opinar sobre o requerimento formulado pelo ilustre Senador Assis Chateaubriand, o qual, considerando como licença, a deliberação do Plenário desta Casa, aprovando a sua designação para Embaixador do Brasil na Corte Real Inglesa, pede a convocação do seu Suplente, em caráter transitório. Vale dizer: Sua Excelência considera-se, mesmo depois de empossado em função de caráter permanente, como a que exerce na atualidade, com as prerrogativas do mandato que lhe foi conferido nas urnas. Não há a opinar, nem a decidir no que já se encontra antecipadamente resolvido pela douta Comissão de Justiça desta Casa do Congresso, no Parecer nº 396, de 1952, relatado pelo nobre Senador Clodomir Cardoso, parecer esse que transcrevemos e endossamos, com o voto em separado do Senador Anísio Jobim.

O Sr. Relator reproduz, a seguir, o Parecer nº 396-52 da Comissão de Constituição e Justiça e as considerações do Senador Anísio Jobim (no seu voto em separado), quando da apreciação da Indicação nº 5, de 1951 (supra-transcrita). E finaliza:

O parecer citado tira o caráter personalíssimo que porventura pudesse influir na decisão do caso em tela. Lastimamos a ausência do nosso convívio de um personalidade do alto nível intelectual e do acendrado espírito público do atual Embaixador brasileiro na Corte de Saint James.

Opinamos, porém, pesar nosso, com o apoio unânime dos tratadistas, ter incidido o nosso ilustre colega, Senador Assis Chateaubriand, na incompatibilidade prevista no art. 48, II, alínea b, com a sanção prevista no § 1º do artigo citado da Constituição Federal.

Sala das Comissões, em 29 de novembro de 1957. — *Cunha Mello*, Presidente — *Gaspar Veloso*, Relator — *Benedicto Valladares* — *Lourival Fontes* — *Lima Guimarães* — *Daniel Krieger* — *Attílio Vivacqua* — *Gilberto Marinho*.

VOTO EM SEPARADO

Do Sr. Senador Lineu Prestes ao Ofício S.F.-7, do Sr. Assis Chateaubriand, comunicando ausentar-se do País, a fim de assumir o cargo de Embaixador junto ao Governo da Grã-Bretanha e solicitando a convocação do respectivo Suplente.

A primeira Constituição republicana, aquela a cuja sombra viveu a Nação longos anos de paz e prosperidade, assim dispunha no seu art. 23:

"Nenhum membro do Congresso, desde que tenha sido eleito, poderá celebrar contratos com o Poder Executivo nem dele receber comissões ou empregos remunerados.

§ 1.º — Excetuam-se desta proibição:

1.º as missões diplomáticas

O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o Governo Provisório, suspendeu o funcionamento das instituições democráticas, mantendo, todavia, aquela permissão. A 16 de julho de 1934, restauradas aquelas prerrogativas, a Constituição assim regulava a matéria, no seu § 2.º do art. 31:

"É permitido ao Deputado, mediante licença prévia da Câmara, desempenhar missão diplomática, não prevalecendo, neste caso, o disposto no art. 34."

Em 10 de novembro de 1937 ruíram, outra vez, as instituições democráticas. Mas a Carta política outorgada pelo saudoso Presidente, Getúlio Vargas, conservando quase todos os dispositivos da Constituição de 34, fez uma restrição ao exercício, pelo parlamentar, de missão diplomática, estabelecendo, na letra b do seu art. 44:

"Aos membros do Parlamento Nacional é vedado:

Aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática de caráter extraordinária."

A Constituição vigente no seu art. 49, assim dispõe:

"É permitido ao Senador ou Deputado, com prévia licença de sua Câmara, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais."

Muito de propósito, acompanhei a evolução do pensamento do legislador brasileiro através da elaboração de nossas diversas Cartas Magnas. Verifiquei, assim, que a Carta

de 91 não opunha embargos à aceitação pelo membro do Poder Legislativo, de missão diplomática.

É foi, de certo, ao abrigo daquele inciso constitucional, que vultos ilustres do Parlamento chefiaram missões no estrangeiro. Note-se que a Constituição de 91 falava, apenas, em Missão Diplomática. A Constituição de 34 conservou a mesma permissão.

O Estatuto de 1937, com o objetivo evidente de obstar que o Deputado ou Senador exercesse missão diplomática normal, tal como lhe era permitido na Constituição anterior, declarou expressamente que o membro do Parlamento só poderia exercer missão diplomática extraordinária. Estavam, assim, sem sombra de dúvida, na vigência da Carta de 37, os Deputados e Senadores impedidos de aceitar, sob pena de perda do mandato, missão diplomática, simples. Peço a atenção de meus colegas para a *equivalência perfeita, na técnica entre missão diplomática simples e extraordinária*, porque ambas são missões transitórias e de comissão. Mas o legislador de 37, apesar disso, restringiu a aceitação pelo parlamentar de *missão apenas extraordinária*.

Velo, porém, a Constituição atual. Quisesse o legislador de 46 manter a proibição prevista na Carta de 37, isto é, no Estatuto outorgado pelo Presidente Vargas, no qual se fazia expressa menção de que a única missão diplomática que poderia ser exercida pelo membro do Parlamento seria aquela de caráter extraordinário, e manteria a proibição. Mas não o fez. Antes, restaurou a permissão anterior. Ora, sabido que o cargo de Embaixador é função transitória, que se extingue com a saída do Presidente que faz a nomeação, de vez que implica confiança, não tenho dúvidas em proclamar que o nosso eminente colega Assis Chateaubriand pode exercer as funções de Embaixador em Londres sem perda de seu mandato. E busco superfície para meu voto nos próprios termos expressos e inequívocos do art. 49 da Constituição vigente.

Sala das Comissões, em 29 de novembro de 1957. — *Lineu Prestes*.

O Parecer n.º 1.195/57, figurou na Ordem do Dia da sessão de 3 de dezembro de 1957.

Anunciada a discussão, usou da palavra o Sr. Senador Vivaldo Lima, que justificou requerimento enviado à Mesa (n.º 689/57), no sentido de que voltasse a matéria à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de verificar a possibilidade de ser concedido ao Sr. Assis Chateaubriand o prazo de um mês para optar entre o mandato de Senador e o cargo de Embaixador, a exemplo do que fôra feito em

relação aos Senadores Moisés Lupion e Dinarte Mariz, que se haviam investido no Governo dos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte, respectivamente, com licença do Senado que veio a ser posteriormente cancelada.

Ocuparam a tribuna, em seguida, encaminhando a votação do requerimento, a favor dele, os Srs. Lino de Mattos e Kerginaldo Cavalcanti e, contra, os Srs. Gaspar Veloso, Cunha Mello, Novaes Filho, Lourival Fontes, Daniel Krieger e Nereu Ramos, que entendiam que o Sr. Assis Chateaubriand perdera o mandato de Senador ao tomar posse do cargo de Embaixador.

Rejeitado o requerimento, passou-se à discussão do Parecer, que foi, afinal, aprovado.

Apenas usou da palavra para discuti-lo o Sr. Senador Lima Guimarães, que entendia estar incompleto o Parecer, pois não encarrara a questão da perda do mandato, em que incidira o Senador Chateaubriand. Achava o orador que o Senado, antes de convocar o Suplente, devia declarar a perda do mandato, a qual, na forma do Regimento, podia ser provocada por um Senador, ou por Partido Político ou pelo Procurador da República.

Fizeram declarações de voto os Srs. Sebastião Archer (contra o Parecer); Alencastro Guimarães (contra); — Kerginaldo Cavalcanti (contra) e Cunha Mello (favorável).

(DEBATES (33))

Discussão única do Parecer n.º 1.195, de 1957, da Comissão de Constituição e Justiça sobre o Ofício n.º S.F.-7, de 1957, em que o Sr. Senador Assis Chateaubriand comunica a sua ausência dos trabalhos do Senado, a fim de assumir o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, e solicita a convocação do seu Suplente — (parecer concluindo pela existência, no caso da incompatibilidade prevista no art. 48, item II, alínea b, com a sanção estipulada no § 1.º do mesmo artigo, da Constituição Federal).

REQUERIMENTO

N.º 689, de 1957

Tendo em vista que nos casos dos Senadores que se haviam investido em cargos de Governadores de Estados o Senado, ao cancelar-lhes a licença concedida para que os aceitassem, lhes concedeu o prazo de um mês para optarem entre os mandatos e os cargos, requero volte à Comissão de Justiça, o

Parecer n.º 1.195, de 1957, a fim de que examine a possibilidade de se adotar igual orientação relativamente ao Sr. Senador Assis Chateaubriand.

Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 1957. — *Vivaldo Lima.*

Para encaminhar a votação do requerimento em tela, usam da palavra os Senadores Vivaldo Lima, Gaspar Veloso, Novaes Filho, Lino de Mattos, Lourival Fontes, Daniel Krieger, Nereu Ramos, Cunha Meilo e Kenginaldo Cavalcanti:

O SR. VIVALDO LIMA — “Sr. Presidente, reveste-se de suma importância a decisão que proferirá, em sua alta sabedoria, o Plenário desta Casa, escudado no parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, da lavra do seu nobre Relator Senador Gaspar Veloso. Apenas uma voz dêle discordou entre os presentes em número de 9, que exteriorizou sua contrariedade em trabalho elucidativo de seu ponto de vista, à guisa de voto em separado, a do Senador Lineu Prestes.

Aprecia dêsse jeito esta Casa tal assunto guiado por um parecer que mereceu o apoio dos maiores constitucionalistas integrantes daquela egrégia Comissão.

Assim sendo, nos termos em que está vassado, concluindo de forma fulminante e inexorável, pouco deixa ou nada mesmo permite ao mais leve esboço de defesa, quando estatut peremptoriamente ter “com o apoio unânime dos tratadistas incidido o nosso ilustre colega Senador Assis Chateaubriand na incompatibilidade prevista no art. 48, item II, alínea b, com a sanção prevista no § 1.º do artigo citado da Constituição Federal”.

Tudo isso em resultado de consulta da Mesa sobre o requerimento formulado em que, julgando-se, dentro do seu ponto de vista, com a Razão e o Direito se considera afastado apenas e como tal lembra que transitoria deve ser a convocação do seu Suplente.

Contrariando frontalmente tal pretensão, para o que recorre o parecer de autoria do saudoso e culto Senador Clodomir Cardoso, esposado pela então Comissão de Constituição e Justiça, pois contava entre outros luminares, com as figuras de consagrados juristas, como a de Dario Cardoso, Aloysio de Carvalho e Anísio Jobim, já lastima, a atual Comissão, de antemão “a ausência do nosso convívio de uma personalidade do alto nível intelectual e do acendrado espírito público do atual Embaixador brasileiro na Corte de Saint James”.

Nesse passo da tramitação se antevê na desolada despedida o inevitável repúdio da premissa, com o que, inapelavelmente se convocará o suplente para o usufruto do mandato até seu término. É o que tudo leva a crer, dentro dos precedentes e da obediência aos textos constitucionais.

Assim incisivo, sem oferecer outra alternativa evitará o Senado repetir o exemplo de reconsiderações anteriores, como no caso dos senadores governadores...

Certo, certíssimo, parece, andar com a atitude correta sem transigências ou contempções inspiradas por interesses subalternos.

Há, contudo, que apreciar o problema sob outros ângulos.

É aplicado o preceito constitucional específico, ou os textos peculiares têm tido integral execução em todo o País em outros casos?

Haverá, porventura, representantes estaduais ou federais investidos em funções de confiança, de cargos permanentes dos quais são demissíveis *ad nutum*, sem terem incorrido na perda do mandato? E em funções, sobretudo, não taxativamente permitidas pela Constituição?

No caso afirmativo poderão subsistir as licenças concedidas infringentes de claros preceitos constitucionais e na espécie a quem caberá adotar as providências compatíveis e a apuração das responsabilidades?

É o que resta saber.

Exige-se aqui, no entanto, respeito absoluto à Constituição, jamais o critério de dois pesos e duas medidas na interpretação dos seus textos, que não podem ser aplicados ao sabor das conveniências políticas ou de caprichos de maiorias ocasionais.

Delibera, pois, o Senado no sentido de cessar o mandato de um representante pelo Estado do Maranhão, por se ter investido nas funções de Embaixador do Brasil junto ao Governo da Grã-Bretanha.

No seu requerimento, porém, ao qual aneou longo parecer do renomado jurista consulto, deixou entender bem que esperava fôsse convocado o seu suplente, em caráter transitório, isto é, enquanto perdurasse a sua missão de confiança na Corte de Saint James.

Diante de tal fato, e considerando os precedentes, é que *data venia*, ousou apresentar o presente requerimento, a fim de que ainda se possibilite ao nobre Senador Assis Chateaubriand a alternativa de opção entre o

mandato de Senador e as funções de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo de ua Majestade Elizabeth II da Inglaterra, nas quais não obstante, já se acha investido desde a entrega das credenciais."

O SR. GASPAS VELOSO — "Sr. Presidente, sei da vida pública do Senador Assis Chateaubriand desde 1930, quando S. Ex.^a acompanhou as Forças Revolucionárias que, partindo do Rio Grande do Sul, chegaram vitoriosas a esta capital na manhã de 24 de outubro daquele ano.

Lastimo não tê-lo conhecido de perto em data anterior a esse movimento, quando S. Ex.^a perlustrava com brilho a Faculdade de Direito do Recife.

Acompanhei S. Ex.^a na época, formando opiniões a respeito da revolução vitoriosa. Li, com prazer, seus artigos, que modificavam a política inicial do movimento para uma orientação de caráter social e econômica. Daí minha admiração por S. Ex.^a, a qual se cimentou nesta Casa, com o convívio ameno de uma amizade por esse grande parlamentar, *doublié* de jornalista, que é o nosso colega, cujo mandato hoje se discute.

Se não houvesse na vida de Assis Chateaubriand, a sua luta, como Professor de Direito Público, se lhe faltassem os tributos que o jornalismo lhe deu e que a campanha movida pelos seus jornais granjeou em torno do seu nome; se não existisse nada disso, sobravam a S. Ex.^a as campanhas meritórias que vem travando na Imprensa e no Parlamento: a da aviação, a da criança, a da recuperação do solo, a do reflorestamento, e (por que não dizê-lo?) também a defesa, que tem feito nesta Casa, da iniciativa privada.

Sou contrário, em tese, a S. Ex.^a na questão da iniciativa privada, em relação ao petróleo nacional, porque acho que, no momento, não interessa ao capital estrangeiro descobrir petróleo na nossa terra.

Não fôra isso, Sr. Presidente, e o petróleo, jorrasse no território nacional, nas mesmas condições econômicas em que jorra no Oriente próximo, eu estaria de mãos dadas com o Senador Assis Chateaubriand, aplaudindo sua campanha em prol da iniciativa privada.

A admiração que tenho por esse homem público que, como disse no meu parecer, é de acendrado espírito público, só poderia fazer com que eu procurasse, por todos os meios, manter esse ilustre homem público no nosso convívio. Infelizmente, pesar meu, não encontrei nos Tratadistas, nos doutrinadores, aqueles que estudam a legislação,

nem naqueles que a aplicam, uma só voz que viesse em abono da tese de que o Senador Assis Chateaubriand não havia perdido seu mandato.

Nessas condições, emiti o parecer que não é meu, que não é da atual Comissão de Constituição e Justiça — porque o assunto já estava prejudgado no parecer do ilustre jurista-consulto Clodomir Cardoso, adotado por aquela Comissão numa consulta do nobre Senador Mozart Lago.

O Sr. Cunha Mello — Como Vossa Excelência, sou grande admirador do nobre Senador Assis Chateaubriand. Tenho até mais motivos para considerá-lo, porque minha admiração por S. Ex.^a começou quando, na infância, estudávamos em Pernambuco. Sou mesmo devedor de grandes atenções e favores pessoais ao Senador Assis Chateaubriand; mas votarei com a Constituição e com a minha consciência jurídica. Entendo que a Mesa não precisaria consultar, tão definida e clara é a sua ação nos preceitos Constitucionais. Somente por alta deferência e pela homenagem que ela presta à douta Comissão de Constituição e Justiça, resolveu ouvir esse órgão. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é a própria Constituição, e esta não pode ser desrespeitada.

O SR. PRESIDENTE (*Fazendo soar os tímpanos*) — Pondero aos nobres Senadores que a matéria em votação não é ainda o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, e sim o requerimento de autoria do nobre Senador Vivaldo Lima.

O SR. GASPAS VELOSO — Antes de terminar, agradeço o apoio que deu às minhas palavras o ilustre Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Senador Cunha Mello.

Feitas estas ligeiras considerações, Sr. Presidente, em torno dos motivos apresentados na Comissão de Constituição e Justiça sobre a matéria de que fui Relator, volto a tratar do assunto em pauta, ou seja o requerimento firmado pelo nobre representante do Amazonas, Senador Vivaldo Lima, no qual S. Ex.^a solicita prazo para que o nobre Senador Assis Chateaubriand possa optar pela cadeira no Senado ou pelo cargo de Embaixador.

Não encontro motivos para que volte à Comissão uma resolução já soberanamente decidida.

Não se trata de cassar o mandato do ilustre Senador Assis Chateaubriand; não se

trata de impôr punição a S. Ex.^a Trata-se apenas do seguinte:

Ao assumir o lugar de Embaixador junto à Corte de Saint James, optou o Senador Assis Chateaubriand por esse cargo, de vez que a vedação constitucional impedia que ocupasse, cumulativamente os dois cargos — o de Embaixador e o de Senador. Aceitando aquêle, recusou este; aceitando aquêle, demitiu-se deste.

Não se diga que é o mesmo caso havido, nesta Casa, com os Governadores Dinarte Mariz, Moisés Luplon e o nosso ilustre colega Senador Lino de Mattos, porque no caso presente ninguém nos consultou previamente; aqueles, requereram uma licença que o Senado concedeu.

O Sr. Cunha Mello — No caso, a opção já está declarada pelo fato de o Senador Assis Chateaubriand haver assumido a Embaixada em Londres. A opção está clara.

O SR. GASPARETTO — Agradeço o aparte de V. Ex.^a

Na questão dos Governadores, o Senado concedeu uma licença. Baseados, nessa licença assumiram eles os cargos para os quais foram eleitos, confiantes na decisão desta Casa. Posteriormente, o Senado a cassou. Era justo, pois, que tendo cassado a licença, se desse, como se devera dar, de início, a oportunidade de optar pelo lugar de Senador ou pela função para a qual haviam sido eleitos.

O Sr. Vivaldo Lima — O Senado reconsiderou a posição dos Governadores já investidos da função e ainda lhes deu trinta dias para que decidissem. Durante esse tempo continuariam no exercício do mandato de Governador; depois, então, poderiam voltar ao Senado. Mais: V. Ex.^a deve ter sentido pelas minhas palavras, no encaminhamento da votação do requerimento, que estou de acôrdo com o parecer de V. Ex.^a; apenas por equidade, devia ser dado ao Senador Assis Chateaubriand o mesmo tratamento, dispensado a outros Senadores.

O SR. GASPARETTO — Agradeço o aparte de V. Ex.^a, e declaro que ninguém mais do que eu gostaria de atender a tôdas as sollicitações que viessem beneficiar ao meu ilustre amigo, Senador Assis Chateaubriand.

Entretanto, quero fique bem claro que o caso dos governadores e o do Senador Assis Chateaubriand não são idênticos. No primeiro, houve licença prévia, houve consulta. Os dois governadores e o prefeito solicitaram licença ao Senado; consultaram sobre se podiam exercer as duas funções; e a resposta foi afirmativa.

Não seria, pois, justo não se lhes desse oportunidade para optarem. O caso do Sr.

Assis Chateaubriand é inteiramente diferente. A simples assunção do cargo, por parte do Senador Assis Chateaubriand, tornou-se incompatível com o seu mandato de Senador. Nessas condições, concluo dizendo que sou contrário ao requerimento formulado pelo ilustre colega, Senador Vivaldo Lima, representante do Amazonas, com meu protesto da mais alta estima em que tenho S. Ex.^a e a causa que defende."

O SR. NOVAES FILHO — "Sr. Presidente, aproveito o ensejo do requerimento do nobre representante do Estado do Amazonas para render, desta tribuna, as homenagens do meu aprêço e de minha admiração ao eminente companheiro nosso que foi o Senador Assis Chateaubriand.

Filho espiritual de minha terra, em Pernambuco é que S. Ex.^a formou a sua mentalidade. Na velha escola de Direito alicerçou sua consciência jurídica e, no *Diário de Pernambuco*, aprimorou sua pena jornalística.

O Sr. Cunha Mello — Na Faculdade de Direito de Recife, prestou belo concurso para a cátedra de Direito Público.

O SR. NOVAES FILHO — Diz V. Ex.^a muito bem. Tornou-se, depois, mestre naquela velha escola, de tão altas tradições nas letras jurídicas do Brasil.

Descendente de velha estirpe pernambucana, foi na minha terra que Assis Chateaubriand pôde temperar seu caráter, para as grandes lutas em que se tem empenhado.

Amigo seu e admirador de longo tempo, por várias vezes concitei-o a que renunciasse à sua pretensão à diplomacia para continuar abrilhantando este Plenário com aquela movimentação, que a todos nos encantava, no debater os diferentes problemas da nacionalidade.

Não vejo, porém, Sr. Presidente, como poderia o Plenário, nesta hora, dar o seu voto ao requerimento do eminente Senador Vivaldo Lima, cujo alto intuito, de mais uma homenagem ao companheiro que vai deixar esta Casa, louvo.

O Sr. Vivaldo Lima — Agradeço a V. Ex.^a as palavras gentis e aproveito para frisar que o meu requerimento não tem objetivo protelatório.

O SR. NOVAES FILHO — Absolutamente. Compreendi bem a intenção de V. Ex.^a: é a de render merecida homenagem a brasileiro, que tanto brilho tem dado à vida

pública nacional, representando nesta Casa o seu Estado natal — a gloriosa Paraíba — e, depois, a terra da inteligência e da poesia — o Maranhão.

Tive, entretanto, ensejo de assistir, na Comissão de Constituição e Justiça, muito embora a ela não pertença, os debates em torno do assunto, os quais reputel dos mais interessantes e dignos de ser acompanhados.

Ouvi, naquela Comissão, Sr. Presidente, o voto alto e insuspeito do eminente representante do Estado de Minas Gerais, Sr. Benedicto Valladares que, todos sabemos, é dos amigos mais íntimos do Senador Assis Chateaubriand. O ilustre Senador mineiro fundamentou pronunciamento em elementos colhidos nos trabalhos da própria Assembléa Nacional Constituinte, declarando-se contrário à permanência do Sr. Assis Chateaubriand no Senado, desde que S. Ex.^a aceitara o cargo de Embaixador do Brasil em Londres. Ouvi, depois, o voto conciso e fulgurante do eminente Senador Daniel Krieger, sem favor, um dos membros da Comissão de Constituição e Justiça que sempre vota com autoridade, serenidade e alto senso jurídico.

O Senador Daniel Krieger, ao fundamentar seu voto, leu, para que todos ouvissem, o artigo da Constituição que diz respeito aos casos, sobre os quais o Sr. Presidente da República é obrigado a pedir a anuência do Senado. Dentre êsses, está bem configurado o de Chefe de Missão Diplomática, em caráter permanente. É o de que se trata.

Se o Sr. Presidente da República nos enviou Mensagem solicitando aprovação do Senado para a indicação do Senador Assis Chateaubriand, o cargo é de natureza permanente, muito embora em comissão, de confiança do Chefe da Nação.

Além dêsses, outros brilhantes votos foram dados naquele órgão técnico, porque sobre a matéria, manifestaram-se, individualmente, todos os seus membros. Houve apenas uma discrepância do eminente representante do Estado de São Paulo, Senador Lineu Prestes.

Sr. Presidente, a conclusão da Comissão de Constituição e Justiça já é bem conhecida do País inteiro: o nobre Senador Assis Chateaubriand ao aceitar a Embaixada do Brasil em Londres perdeu o mandato de representante do Estado do Maranhão. Como poderia agora a mesma Comissão que assim resolveu receber o requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima e formular uma consulta? Consulta sobre que, se já declarou, através do voto do Relator, aprovado por

aquêle órgão, que o eminente Senador maranhense havia perdido seu mandato? Se o perdeu não há mais consulta que fazer. Seria até desprimor — considero eu — dêste Plenário, para com a douta Comissão de Constituição e Justiça, se aceitasse o requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima, apresentado, como já disse e repito, com os melhores propósitos, como traço da fidalguia que acompanha sua personalidade.

O Sr. Vivaldo Lima — Muito agradecido a V. Ex.^a.

O SR. NOVAES FILHO — Sr. Presidente, só há uma resposta que dar ao eminente e nobre representante do Amazonas, a quem tanto prezo e a quem sempre procurei distinguir com a minha admiração e com meu aprêço; é exclamar como Mont'Alverne, naquela célebre sermão que todos os brasileiros conhecem: "É tarde; é muito tarde já."

O SR. LINO DE MATTOS — "Sr. Presidente, o eminente colega, Senador Assis Chateaubriand ao deixar o Brasil para assumir a Embaixada Extraordinária Plenipotenciária na Grã-Bretanha, apresentou requerimento de licença e fez divulgar parecer de conhecido tratadista, o ilustre jurista Justo de Moraes.

Não há dúvida de que S. Ex.^a deixou a Pátria convencido de conseguir licença para exercer a missão diplomática de que está investido. Acontece, porém, que a douta Comissão de Constituição e Justiça concluiu pela perda do mandato.

Deseja o nobre Senador Vivaldo Lima que o processo volte àquêle órgão a fim de, em certo prazo, ter o eminente Senador Assis Chateaubriand o direito de opção.

O nobre Senador Gaspar Veloso declarou com acêrto, que o caso difere daquele outro em que fui parte, como licenciado pelo Senado, para assumir a Prefeitura de São Paulo e dos Governadores do Rio Grande do Norte e do Paraná. Vamos aceitar, para argumentar, que está tudo muito certo e que é isso mesmo.

Parece-me seria ato de delicadeza...

O Sr. Alencastro Guimarães — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — ... de compreensão e de solidariedade voltar o Requerimento à Comissão...

O Sr. Sebastião Archer — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — ... quando não seja, para exame da possibilidade ou não do prazo de opção, pelo menos, ao Senador Assis Chateaubriand, que está na Inglaterra, honrando nossa Pátria, a fim de que S. Ex.^a, sabedor de que a causa está ir-

remediavelmente perdida, porque a posição da Maioria já se definiu pela perda do mandato...

O Sr. Vivaldo Lima — Como no caso dos Governadores.

O SR. LINO DE MATTOS — ... no sentido de que se lhe permita, repito, pelo menos conhecer, exata e precisamente, em que condições se encontra o seu requerimento no Senado da República. Haverá sempre a possibilidade do Senador Assis Chateaubriand, inclusive reconhecendo a situação criada, desistir da licença, para considerar o seu mandato perdido por força do que dispõe o art. 48, nº II, letra b, da nossa Constituição.

S. Presidente, nos casos de controvérsia na interpretação constitucional prefiro adotar solução que prestigie o Congresso Nacional e amplie o direito dos seus membros.

Está em votação matéria de rigidez constitucional discutível e que oferece, portanto, ao Plenário do Senado ensejo de decidir pelo alargamento de prerrogativas dos seus membros.

Requer o eminente senador pelo Estado do Maranhão, hoje Embaixador Assis Chateaubriand, licença para desempenhar, em Londres, missão diplomática, na qualidade de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto à Corte de Sua Majestade a Rainha da Inglaterra.

Entende o douto Relator, o nosso preclaro colega Senador Gaspar Veloso, que estamos face à violação do disposto no nº II, alínea b do art. 48 da Constituição Federal, o que importa na perda do mandato, *ex vi*, do § 1º do mesmo artigo.

O voto, em separado, do meu nobre companheiro de bancada, o ilustre colega Senador Linneu Prestes, contraria frontalmente a conclusão do nobre Relator, para entender que a solicitação do eminente Senador Assis Chateaubriand encontra amplo agasalho constitucional no art. 49 da nossa Carta Magna.

O nobre Relator aplicou, nas suas conclusões, a regra geral do número II, alínea b do art. 48, a fim de dar solução a um caso que, na minha desvaliosa opinião, se excita, para constituir uma das exceções previstas pelo § 1º do art. 36, sempre da Constituição Federal.

Cargo público do qual o ocupante pode ser demitido *ad nutum*, no rigor do n.º II, alínea b do citado art. 48 é, também, o de Ministro de Estado ou de Interventor Federal.

O Sr. Alencastro Guimarães — Muito bem.

O SR. LINO DE MATTOS — São, todavia, cargos para os quais podem ser nomeados senadores e deputados sem perda de mandato, conforme está previsto no art. 51, uma das exceções asseguradas pelo § 1º do art. 36.

Trata-se, é verdade, de exceção expressa. Todavia, exceção expressa é o caso da missão diplomática transitória. Ao intérprete constitucional não cabe limitar o sentido da transitoriedade dessas missões diplomáticas para sustentar que só sejam aquelas destinadas à participação nas posses de Chefes de Estados, retribuição de visitas oficiais e outros iguais ou semelhantes. Missão diplomática transitória deve ser imperiosamente a que se caracteriza pela sua qualificação de extraordinária.

Alega-se que, embora transitória a investidura do Senador Assis Chateaubriand, nem poderia ser diferente visto não pertencer o mesmo à carreira diplomática, o cargo, porém, é de caráter permanente. Essa circunstância, na decisão dos doutos membros da maioria da Comissão de Constituição e Justiça, deu, à missão diplomática do nobre Senador pelo Maranhão, caráter diverso do previsto pelo art. 49, escudado no qual é requerida a licença.

O caráter da transitoriedade é do ocupante do cargo. O cargo em si pode ser de caráter permanente. Essa característica não se transfere ao ocupante nomeado para exercê-lo em caráter transitório.

Permanente é o cargo de Ministro de Estado. O art. 90 da Constituição Federal garante a sua existência com atribuições definidas, também, permanentemente.

A prevalecer o raciocínio que, pelo fato de ser permanente a representação diplomática, junto ao Governo da Grã-Bretanha, retira da investidura dos embaixadores extraordinários o caráter de transitoriedade, embora, transitória de fato o sejam, também, os Ministros de Estados se situariam, do mesmo modo, e não poderiam nêles se investirem senadores e deputados sob pena da cominação constitucional, visto tratar-se de cargo público do qual pode o senador ou o deputado ser demitido *ad nutum*.

Parece-me idêntica a situação com referência à ONU — Organização das Nações Unidas — de existência permanente, tão permanente que lhe construíram sede própria em um dos mais valiosos conjuntos arquitetônicos do mundo, nas cujas missões diplomáticas, que lá se reúnem, são de caráter transitório. Escudados no art. 49 da Constituição Federal lá se encontram, honrando o Brasil, como seus representantes e sem pr-

rigo da perda dos mandatos senatoriais, os nossos ilustres colegas Gomes de Oliveira e Victorino Freire. Lá estiveram, sob o mesmo amparo constitucional, entre outros, os nobres senadores Benedicto Valladares e Georgino Avelino.

Convém atentar-se para a situação de paradoxo a que as conclusões do nobre Relator conduzirão o problema se tivermos presente o axioma de "quem pode o mais, também pode o menos". Não seria assim, no caso do Senador Assis Chateaubriand que, podendo, constitucionalmente, ser nomeado Ministro das Relações Exteriores, sem perda do mandato parlamentar, não poderia, porém, para cargo subordinado ao Itamarati, consoante o é a missão diplomática em que se acha investido. Poderia o mais, não poderia o menos.

O Sr. Vivaldo Lima — Tanto pode ser considerada transitória a missão de Embaixador Plenipotenciário que, quando deixam o cargo, perdem o direito ao título. Legalmente, nenhum embaixador extraordinário, finda a missão pode usar o título de embaixador.

O SR. LINO DE MATTOS — O nobre e eminente Senador Assis Chateaubriand passou a ocupar, em caráter transitório, um cargo público de carreira diplomática que, à semelhança do cargo de Ministro de Estado, é de caráter permanente cujos ocupantes transitórios podem ser demitidos *ad nutum*.

Houve, conforme a mim me parece, um equívoco por parte do Chefe da Nação ao pedir a aprovação do Senado, a fim de nomear o Senador Assis Chateaubriand para a referida missão diplomática. O caso seria, apenas, de licença para o desempenho dessa missão nos termos claríssimos do art. 49, da Constituição Federal. Na licença estava implícita a aprovação do Senado, conforme se tem procedido com relação aos Senadores nomeados para representação junto à ONU.

Concedida que seja a licença, sanado ficará o engano do Sr. Presidente da República.

A dúvida quanto ao prazo da licença é de solução simples. Em não havendo prazo determinado pelo requerimento, tenho para mim, como correta a concessão do máximo previsto regimentalmente.

Esse máximo é o de seis meses, renováveis mediante novas solicitações.

Essa, Sr. Presidente, a minha desautorizada, porém, realíssima opinião.

Estou convencido de que, a esta altura, diante da posição inexorável da Maioria, a melhor solução — que chamaria até de solução de delicadeza, de cavalheirismo, de gentileza, de compreensão e de solidariedade —

seria a volta do requerimento à Comissão de Constituição e Justiça. Quando nada seja, apenas para que o nosso ilustre colega, Senador Assis Chateaubriand, tome conhecimento da situação em que se encontra o seu requerimento nesta Casa.

Sr. Presidente, é possível — e quase certo — que o nobre Senador Assis Chateaubriand, conhecedor desse estado de coisas, retire a licença e considere perdido o seu mandato."

O SR. LOURIVAL FONTES — "Senhor Presidente, Srs. Senadores, não me deixei vencer pelos imperativos da amizade. Tenho relações contínuas e tradicionais com o Embaixador Assis Chateaubriand e sou colaborador eventual de seus jornais, desde a fundação; mas não encontro na Lei, nem no Direito, nem na interpretação, nada que lhe aproveitasse ou justificasse seus desígnios.

Examinando os Anais da Constituinte, na parte em que foi votado o artigo proibitivo, nada achei em favor da causa de S. Ex.^{ta}; ao contrário, um dos seus co-autores, o Deputado Hermes Lima, declarou que era situação corriqueira e rotineira essa divisão entre o ordinário e o extraordinário, entre o eventual e o especial.

Não encontro, nos comentadores da Constituição, nem um só, por sinal, que advogasse esse direito; não deparei, na Legislação comparada dos Regimes Presidencialistas, nada que defendesse a causa de Sua Excelência; ao revés, no Congresso de Viena, capitaneado pelo estadista Metternich, ficou estabelecida a divisão entre o ordinário e o extraordinário; três anos depois, no Congresso de Utrecht, ficou esclarecido que o ordinário não prevalecia sobre a embaixada permanente.

Por outro lado, somos signatários da Convenção de Havana de 1928, na qual ficou declarada a divisão das missões diplomáticas em permanentes e extraordinárias.

Missão permanente é a de um Governo junto a outro. Missão extraordinária é a de caráter especial, isto é, para coroações, poses, festividades, enfim, para qualquer evento excepcional.

Na própria Constituição da República, encontramos a mesma contradição: um artigo trata das embaixadas extraordinárias; outro, das embaixadas permanentes. No primeiro, o senador ou deputado, pede licença à Câmara; no segundo, o Presidente da República solicita, em mensagem, a autorização. São dois artigos completamente definidos e, no rigor do termo, inteiramente contraditórios.

Não posso votar a favor do requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima. Foi o Sr. Assis Chateaubriand convidado para Embaixador e, pedido *agreement* para seu caso, esteve aqui, na Comissão de Relações Exteriores conversando e debatendo o êxito de sua missão. Aprovou-se, depois, em Plenário, a nomeação. Não há mais escolha, não há mais alternativa, não há mais opção. S. Ex.^a, de *motu proprio* aceitou a categoria de embaixador, e a Comissão de Constituição e Justiça não poderá votar atrás da decisão que tomou quase por unanimidade. O mandato foi declarado extinto, e nenhum requerimento pode modificar a situação.

Por essas razões, voto contra o requerimento e a favor da declaração de perda de mandato, porque assim o quis o Sr. Assis Chateaubriand, e nós lhe desejamos bom êxito na sua missão."

O SR. DANIEL KRIEGER — "Sr. Presidente, Srs. Senadores, se a dúvida suscitada pelo eminente Senador Vivaldo Lima não pudesse ser resolvida, de plano, pela Comissão de Constituição e Justiça, eu votaria favoravelmente ao requerimento de S. Ex.^a. Não existindo, porém, a mínima dúvida, sendo claro o texto constitucional serei muito a contragosto obrigado a manifestar-me contra o requerimento do ilustre Senador pelo Estado do Amazonas.

Não tem similitude o precedente invocado nesta Casa, da licença concedida aos Governadores Dinarte Mariz e Moysés Lupion, e ao Prefeito da cidade de São Paulo, o eminente Senador Lino de Mattos. Aquela posição era discutível: decorria da redação do art. 36 da Constituição, que assim prescreve:

"São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º — O cidadão investido na função de um dêles não poderá exercer a de outro salvo as exceções previstas nesta Constituição".

O que na oportunidade se discutiu, em verdade sem procedência, mas com aparência de razão, era que se tratava de esferas diferentes; a federal, estadual e municipal. Assim a vedação do art. 36 da Constituição não poderia atingir o exercício no Poder Executivo de um Estado da Federação ou de um Município. O Senado que havia concedido a licença, não poderia voltar atrás sem dar o prazo de opção. Se assim não procedesse, sua atitude poderia ser acolmada de desleal, pois permitiria que Senadores fôsem, com uma sua licença, exercer um mandato, e, depois, sem um prévio aviso cassar o man-

dato que tinha assegurado ser compatível com o exercício do mandato de governador.

O mesmo não acontece com o eminente Senador Assis Chateaubriand.

O texto da Constituição é claro e a interpretação decorre sem esforço, como terei oportunidade de demonstrar.

O art. 36 ao qual aludi determina que a essa vedação são admitidas exceções. Lógicamente, portanto, só poderão exercer funções em outro Poder, desde que compreendidas entre as exceções.

A exceção invocada, Sr. Presidente, é a do art. 49 da Constituição que diz:

"É permitido ao deputado ou senador, com prévia licença, desempenhar missão diplomática de caráter transitório, ou participar no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais."

Toda dúvida, portanto, está no caráter da missão: se transitória, está compreendida na exceção constitucional; se permanente, está sanada com a perda do mandato.

É a própria Constituição Federal que nos demonstra o caráter permanente da missão exercida pelo eminente Senador Assis Chateaubriand quando, entre as atribuições privativas do Senado, estabelece no art. 63:

"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."

Todas as chefias de missão diplomática de caráter permanente são submetidas, como nem poderiam deixar de ser, à aprovação prévia do Senado da República. E por que são submetidas? Porque está caracterizada a sua condição de permanente.

O Sr. Presidente da República enviou mensagem ao Senado da República. O eminente Senador Assis Chateaubriand compareceu perante a Comissão de Relações Exteriores e o Plenário aprovou a indicação do seu nome. Portanto, nenhuma dúvida pode existir quanto à natureza permanente da missão que S. Ex.^a desempenha no exterior.

Todo o Senado é cioso na defesa das suas prerrogativas. Ninguém, conscientemente, abre mão de qualquer direito, porque quem abre mão de um direito não é digno dêle, na expressão feliz de Von Ihering.

O Sr. Filinto Müller — Muito bem.

O SR. DANIEL KRIEGER — Mas, por outro lado, não se pode criar direitos consagrados em lei, porque o uso de um direito suposto é atentado contra os direitos de outros.

O eminente Senador Assis Chateaubriand, cuja ausência desta Casa todos lamentam, optou, e optou conscientemente, pela Embaixada de Londres. Portanto, S. Ex.^a não pode receber a manifestação do Senado da República, como um desapeço ao seu nome, mas sim, no íntimo admirar mais a Casa a que pertenceu, pela integridade, pelo desassombro, pela coerência e pelo amor à Constituição e às leis com que sempre decide todos os casos submetidos ao seu julgamento.

O Sr. Vivaldo Lima — A opção a que V. Ex.^a alude, não consta do requerimento do nobre Senador Assis Chateaubriand.

O SR. DANIEL KRIEGER — Permita-me V. Ex.^a que o diga. Sempre aprendi que há duas qualidades de opção — a tácita e a expressa. O nobre Senador Assis Chateaubriand não optou expressamente, é verdade, mas optou tácitamente, em face do dispositivo claro da Constituição cujo desconhecimento não pode invocar.

O Sr. Vivaldo Lima — Eu procurei conhecer a opção expressa, e esta não há.

O SR. DANIEL KRIEGER — V. Ex.^a não pode exigir uma opção expressa quando a Constituição estabelece a pena de perda do mandato para aquele que assume um cargo incompatível com o exercício do mandato de Senador da República. Não há a menor dúvida de que existe uma incompatibilidade evidente entre o exercício de Chefe de Embaixada permanente e o mandato de Senador da República.

Sr. Presidente, eram estas as declarações que desejava fazer. Repito: se dúvidas tivessem eu votaria a favor do requerimento do eminente Senador Vivaldo Lima, mas como dúvidas não tenho, e nem se pode tê-las em assunto de tal clareza, votarei contra, Sr. Presidente."

O SR. NEREU RAMOS — "Sr. Presidente, tinha eu a honra de presidir o Senado, quando ocorreu o caso aqui lembrado, do eminente Senador Lino de Mattos. Sua Excelência apresentou requerimento, pedindo-lhe fosse concedida licença, a fim de assumir o cargo de Prefeito Municipal de São Paulo. Disse-lhe que, tendo dúvida sobre a constitucionalidade do pedido, encaminhá-lo-ia à Comissão de Constituição e Justiça, órgão competente para dirimir a questão.

Sabem alguns membros que então compunham aquela Comissão que meu pensamento

era o de absoluta incompatibilidade na investidura, por um Senador, no cargo de Prefeito Municipal e de Governador de Estado, visto não estarem entre aqueles excetuados pela Constituição. Entendeu, entretanto, a douta Comissão de Constituição e Justiça que eram casos de licença e concedeu-as, não só ao nobre Senador Lino de Mattos, como a outros Senadores, eleitos Governadores.

Pouco depois, reexaminando o assunto, o Senado modificou sua decisão; reconhecendo a absoluta incompatibilidade entre o exercício simultâneo da senatoria e de funções executivas. Assim entendendo, julgou melhor, no entanto, não surpreender a boa fé dos colegas empossados em cargos municipais e estaduais; e concedeu-lhes prazo para opção.

O caso de que se trata não é, por conseguinte, o mesmo. O eminente Senador Assis Chateaubriand, não o licenciou o Senado para assumir o cargo de Embaixador na Grã-Bretanha. Foi S. Ex.^a que requereu essa licença.

Tomando conhecimento do pedido, a Comissão de Constituição e Justiça entendeu que S. Ex.^a perdera o mandato, na conformidade de pronunciamentos anteriores do Senado.

A Constituição tem, sobre a espécie, duas disposições: uma relativa a missões de caráter provisório; outra, a comissões de caráter permanente. Se se confundissem, não haveria necessidade das duas normas. Para as missões de caráter provisório, basta simples licença do Senado — e o Senado as têm dado invariavelmente, a quantos a têm solicitado; para as de caráter permanente, não; é preciso que o Senado, deliberando em sessão secreta, conceda permissão para nomeação de um de seus membros.

Foi o que ocorreu com o Senador Assis Chateaubriand: Indicado pelo Chefe do Poder Executivo, foi aceito pelo Senado e assumiu o seu posto em Londres, perdendo, de logo, o mandato de Senador da República.

Não vejo como a aprovação dessa requerimento possa aproveitar a Sua Excelência. Fosse possível, eu lhe daria meu voto. O Senador Assis Chateaubriand é parlamentar dos que mais honram o Brasil e faz falta no Parlamento.

O requerimento não pode, entretanto, modificar situação jurídica consumada: o Senador Assis Chateaubriand perdeu o mandato na hora em que assumiu o cargo de embaixador. Por conseguinte, a aprovação do requerimento não lhe aproveitaria jurídica-

mente, em hipótese alguma. Nessas condições, não lhe posso dar meu voto."

O SR. CUNHA MELLO — "Senhor Presidente, o caso do nobre Senador Assis Chateaubriand nada tem de semelhança com o do nobre Senador Lino de Mattos, quando assumiu a Prefeitura de São Paulo, e do então Senador Moysés Lupion, quando se investiu na função de Governador do Estado do Paraná."

Com a protelação, por parte de quem quer que seja, da convocação do suplente do Senador Assis Chateaubriand, está sendo altamente prejudicada a representação do Estado do Maranhão.

O Senado representa os Estados com igual número de mandatários do povo. Não é justo, pois, se retarde a convocação do Suplente do nobre Senador Assis Chateaubriand.

A renúncia de Sua Excelência, é clara, manifesta, explícita. O nobre Senador Assis Chateaubriand assumiu o cargo de Embaixador em Londres, onde, acredito, representará o Brasil com dignidade, à altura de seu talento, de sua cultura e operosidade.

Por maiores que sejam os defeitos de Sua Excelência, os serviços que prestou no País compensam o entusiasmo, o apoio e a simpatia de todos nós, nesta Casa, pela sua personalidade.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é tão claro, tão concludente, tão definitivo, que nós, membros desse órgão técnico da Casa, não podemos votar pela aprovação do requerimento do nobre Senador Vivaldo Lima."

O SR. KERGINALDO CAVALCANTI — "Sr. Presidente, se de mim dependera, o Senador Assis Chateaubriand, retornaria, incontinenti, a esta Casa. Confesso que ele está me fazendo grande falta.

Por outro lado, conforme acentuaram os nobres colegas, Sua Excelência empresta à Corte de Saint James aquêl *savoir faire* que é uma das características do seu temperamento.

De lá para cá, Vossa Excelência, como todos nós, tem se deliciado com as crônicas que o nosso nobre colega nos envia, inclusive a em que nos dá as novas daquele ensaio excepcional para o comparecimento ao Palácio de Buckingham.

Sr. Presidente, se Sua Excelência retorna ao Senado, perderemos certamente sua verve jornalística à Corte de sua graciosa Majestade britânica e se Sua Excelência lá fica, peço eu meu velho contendor de muitos anos, com que tercei armas, é verdade que com uma

adaga insignificante, contra o espadão com que rabeava ostentadamente pelos salões do Senado. De qualquer forma, Senhor Presidente, Vossa Excelência sabe que quando se tratou, nesta Casa, da perda do mandato de prefeitos e de governadores, meu ponto de vista foi contrário. Manifestei-me nesse sentido e hoje ainda não tenho arrependimento. Reincindiria na mesma atitude se nova ocasião surgisse. A minha interpretação ao texto constitucional, que, àquela época, mereceu o aplauso da Maioria do Senado, continua a ser a mesma.

Quando me encontrava na Europa, entretanto, o Senado emendou a mão, esposou tese contrária à que sustentei e já encontrei, portanto, esse ponto de vista vitorioso, não me convido insurgir-me contra o que fôra decidido; mas o fato de assim ocorrer não significa, Senhor Presidente, que já esteja convencido. Poderia, quando muito, estar vencido. Daí por que me manifesto favorável ao requerimento do Senador Vivaldo Lima. Dou ao Senador Assis Chateaubriand um prazo, digamos, de vinte dias ou de um mês, como foram dados àqueles Governadores, para que opte ou não pela continuação da investidura no Senado, ou pela sua permanência na Corte de Saint James.

Declaro por antecipação que, se o nobre Senador Assis Chateaubriand não optar pelo Senado, votarei para que perca o mandato.

É neste sentido que dou apoio ao requerimento do ilustre Senador Vivaldo Lima. Espero que, vitorioso, a Comissão, fazendo-me a gentileza de tomar em consideração estas palavras, marque um prazo ao eminente Senador Assis Chateaubriand, para que retorne a esta Casa, onde tanto preciso da sua presença. Se Sua Excelência não quiser fazê-lo, posso, desde já asseverar que, por meu voto, continuará na Corte de Saint James, porquanto me manifestarei pela cassação do seu mandato."

O requerimento do Senador Vivaldo Lima é rejeitado.

Para discutir o parecer, da Comissão de Constituição e Justiça, o Senador Lima Guimarães assim se expressa:

"Sr. Presidente, Srs. Senadores, quando enfrontei a responsabilidade de proferir meu voto, como membro da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o caso que estamos discutindo, não tive em vista a pessoa do nobre Senador Assis Chateaubriand, colega que contou sempre com a minha admiração e a quem dediquei o maior aprêço, por ser dos elementos de destaque desta Casa, a qual ilustrou com seu verbo eloquente e vastos

conhecimentos dos nossos problemas. Tive em vista, somente, a questão constitucional. Pelos estudos que fiz, pela ilustração que me foi fornecida pelos mestres desta Casa, e por todos os argumentos oferecidos de que me pude valer, cheguei à conclusão de que o nobre Senador Assis Chateaubriand havia perdido o mandato de representante do Maranhão.

Sr. Presidente, o brilhante parecer formulado pelo nosso ilustre colega, Senador Gaspar Veloso, a meu ver foi incompleto.

De acôrdo com a ementa, o nobre Senador Assis Chateaubriand "comunica a sua ausência dos trabalhos do Senado, a fim de assumir o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto ao Governo da Grã-Bretanha, e solicita a convocação do seu suplente".

Assim, S. Ex.^a não pediu licença, entendeu que a escolha do seu nome, pelo Senado, já a compreendia. A verdade, entretanto, é que esta Casa apenas se pronunciou no sentido de que S. Ex.^a estava em condições de exercer o cargo de Embaixador em Londres.

Dai, Sr. Presidente, a consulta que se fez à Comissão de Constituição e Justiça, a qual, bem apoiada nos textos da Constituição, opinou no sentido de haver S. Ex.^a incidido na sanção do § 1º do art. 48.

Sr. Presidente, tendo o nobre Senador Assis Chateaubriand ocupado cargo público, do qual pode ser demitido *ad mutum*, incorreu S. Ex.^a na sanção do referido § 1º do art. 48 da Constituição que dispõe:

A infração do disposto neste artigo, ou a falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, importa perda do mandato, declarada pela Câmara a que pertença o Deputado ou Senador, mediante provocação de qualquer dos seus membros ou representação documentada de partido político ou do Procurador-Geral da República".

A perda de mandato, no entanto, não está consolidada. Para que esta se efetive, é indispensável, ainda nos termos do § 1º do art. 48, provocação de qualquer dos membros da

Câmara a que pertença o infrator — no caso o Senado — a fim de ser ela declarada.

O parecer, portanto, é incompleto porque o ilustre representante do Maranhão apenas solicita seja considerado em licença e que se convoque seu suplente. Este, no entanto, não poderá ser convocado antes de o Senado declarar, oficialmente, a perda do mandato. Se assim não o fizer, o Senador Assis Chateaubriand estará apenas ausente, o que poderá fazer durante seis meses, sem convocação de suplente. Antes, portanto, de declarada, por esta Casa, a perda de mandato, por provocação de um dos Srs. Senadores, de qualquer dos Partidos políticos ou do Procurador-Geral da República, não poderá ser convocado o suplente.

Esta parte do requerimento do Senador Assis Chateaubriand não foi apreciada no parecer da Comissão de Constituição e Justiça, razão por que peço a atenção do Plenário para esse aspecto, o qual deve ser resolvido preliminarmente, antes da convocação do suplente de S. Ex.^a.

O Parecer da Comissão de Constituição e Justiça é aprovado.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO SENADOR KERGIVALDO CAVALCANTI

— Senhor Presidente, votei aprovando o parecer da douta Comissão de Constituição e Justiça, porque, como declarei anteriormente, daria prazo de espera ou de opção ao nobre Senador Assis Chateaubriand. Desde, no entanto, que o Senado, pelo seu voto, entendeu de modo contrário, rejeitando o requerimento do Senador Vivaldo Lima, pre-opinei que votaria pela perda do mandato do ilustre representante do Maranhão.

Nesse ponto de vista não houve, na bancada do Partido Social Progressista, questão fechada. A nossa votação foi um caso de consciência.

O nobre Senador Lino de Mattos, que não se encontra no recinto, pediu-me transmitisse, neste ensejo, que, se presente, votaria contra o parecer. Eu, entretanto, não lhe dou apoio, e a única restrição que fiz foi a antecedente, de que se concedesse ao nobre colega prazo para optar.

O Senhor Jorge Maynard — Meu ponto de vista é idêntico ao de Vossa Excelência.

O SENHOR KERGIVALDO CAVALCAN-
TI — O ilustre Senador por Sergipe declara que seu ponto de vista é idêntico ao meu. Manifesto-me, portanto, com a maior insuspeição. Lamento que o Senhor Assis Chateaubriand deixe esta Casa, onde, durante cerca de quatro anos, mantivemos debates acalorados, defrontando-nos, muitas vezes, num antagonismo acirrado; não nos fizemos quaisquer concessões senão as da civilidade, da delicadeza, das boas normas parlamentares.

Não nutro por Sua Excelência — mínimo que seja — quaisquer ressentimentos; ao contrário, tenho a lembrança de um espírito combativo, esforçado, situado em pontos de vista que não os meus, e por isso mesmo, nossos entrevistos — permitam-me a maneira de dizer — foram dos que, em certo tempo, despertaram um tanto a atenção do público.

O Senador Assis Chateaubriand é homem brilhante, inteligência invulgar, esgrimista da palavra como poucos encontrei, um dos parlamentares sagacíssimos com que tive de jogar na tribuna desta Casa.

Para lutar com o Senador Assis Chateaubriand é preciso emboscá-lo. É homem tremendamente perigoso; seus saltos de onça paraibana são bruscos e suas fintas mortais. O adversário que não conhecer um pouco da psicologia desse grande jornalista receberá em cheio a ponta acerada do seu florete.

Na luta parlamentar que travei com o Senador Assis Chateaubriand, nesta Casa, desde logo verifiquei que deveria estudar-lhe a ação de modo a que, nos embates rijos e áspersos em que, por vezes, nos empenhamos, não pudesse eu ser, por um espadachim da-quele vigor, vencido nos primeiros golpes.

Quem escapa às iniciais e rudes investidas do Senador Assis Chateaubriand, poderá sobreviver, e por ter aprendido isso foi que não me dei por vencido nas pelepas cívicas em que nos esforçamos.

Prestando, assim, a Sua Excelência esta homenagem, Senhor Presidente, quero declarar que lhe daria o prazo sugerido neste Plenário, através da palavra de outros colegas. Uma vez, porém, não concedido esse termo, não tive outro caminho que o de cingir-me à interpretação da lei, isto é, julgar o mandato insubsistente, em face da aceitação iniludível do lugar de Embaixador, função permanente, na Córte de Sua Magestade Britânica.

3 — Constituição de 1967

Na vigência da Constituição de 1967, o Senado Federal (34) concede licença ao Senador Auro Soares de Moura Andrade para assumir a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, na Espanha, (35) nos termos dos pareceres abaixo transcritos:

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, QUE SE PUBLICA DE ACÓRDO COM DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO, NA SESSÃO SECRETA DE 14 DE AGOSTO DE 1968, AS 17 HORAS E 20 MINUTOS (36)

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre a Mensagem n.º 252, de 1968 (n.º 472/68, na Presidência), que submete à consideração do Senado Federal o nome do Senhor Auro Soares de Moura Andrade para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha.
Relator: Sr. Nogueira da Gama

Em Mensagem n.º 252, de 1968, o Sr. Presidente da República submete à aprovação do Senado Federal a nomeação, que deseje

(34) D.C.N. (Seção II) de 15-8-68, pág. 1.951

(35) D.C.N. (Seção II) de 28-10-69, pág. 47 divulga o telegrama enviado ao Presidente do Senado Federal pelo Senador Auro Moura Andrade: "Senador Gilberto Marinho — Senado Federal — Brasília — DF. Nos termos artigo 223 manual de serviço Ministério Relações Exteriores com término mandado Presidente Costa et Silva cessa automaticamente exercício embaixadores pt Acresce a circunstância de que uma nova ordem constitucional foi baixada para ter vigência partir próximo dia 30 pt Por imposição desses fatos vg de natureza regulamentar et constitucional respectivamente vg tenho a honra levar conhecimento Vossência e Senado Federal transmitirei chefia Missão Diplomática Madrid dia 29 corrente vg de acórdio minha comunicação ao Governo brasileiro através Ministério Relações Exteriores vg ultimando até aquela data atos oficiais devidos junto Governo espanhol pt Solicito Vossência dar ciência ao Plenário et comunicar que reassumo mandato Senador vg devendo apresentar-me tão logo haja procedido diligências indispensáveis transferência minha família para Brasil pt Agradeço sinceramente ao concluir esta missão honrosa licença concedida Senado Federal a fim de que pudesse aceitar pt Exercer vg por escolha eminente Presidente Costa et Silva vg tão elevado pósto pt Espero que serviços aqui prestados tenham sido úteis nossa política exterior estreitando relações com esta nação amiga et hajam estado conforme intenções et o voto de confiança por mim recebido da Câmara Alta do Congresso Nacional pt Atenciosamente Auro Moura Andrade."

(36) DCN (Seção II) 23-8-68, pág. 2.185

fazer, do eminente Senador *Auro Soares de Moura Andrade* para o exercício da função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, junto ao Governo da Espanha, de acordo com a exposição de motivos do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores.

2. Em sua reunião de 8 do corrente mês, a dita Comissão de Relações Exteriores aprovou requerimento do nobre Senador *Mário Martins* no sentido de se pronunciar, primeiramente, a Comissão de Constituição e Justiça em face do disposto no artigo 38, § 2.º da Constituição, atendendo a que "há, para alguns, determinado conflito de interpretação quanto à natureza da missão a ser exercida, isto é, se a mesma é de caráter permanente ou temporário."

3. A referida exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores fundamenta a solicitação no § 2.º do artigo 38 da Constituição, assim redigido:

"Com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático."

4. Vê-se, desde logo, que esse dispositivo é auto-aplicável e constitui uma exceção expressa da Constituição, quanto às incompatibilidades e proibições que atingem Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma (art. 36, I) e também da posse (art. 38, II), bem como no que se refere às sanções (art. 37). Ao mesmo tempo, verifica-se que a sua aplicação depende, tão-somente, da qualificação como *temporário* das missões a que alude.

5. A Constituição de 1946, no seu artigo 49, usava forma mais restritiva, estabelecendo que a missão deveria ter caráter *transitório* ou limitar-se a participação em *congressos, conferências e missões culturais*.

A Constituição de 1967 considerou a matéria mais objetivamente, tendo em vista, por certo, a realidade dos novos e sempre atualizados problemas da política internacional, que podem exigir a entrega de missões diplomáticas a homens altamente experimentados e de profunda integração na consciência política da Nação, os quais, em sua grande parte, compõem o Congresso Nacional.

Ampliou-se, desse modo, o conteúdo da exceção, a fim de autorizar a esses homens públicos o desempenho temporário de todas e quaisquer missões diplomáticas ou culturais.

6. É indispensável, por isso, reconhecer a distinção feita nos textos constitucionais de

1946 e 1967, quanto à *transitoriedade* e *temporalidade*, pois exatamente nesse ponto se situa a inovação contida no citado artigo 38, § 2.º

É muito claro o sentido legal de *transitoriedade*, admitido pela Carta de 1946: Ele não é outro senão o do *fato sem duração* ou de caráter meramente *passageiro*. O vocábulo *transitório*, na sua acepção vulgar ou jurídica, contém e exprime apenas a idéia de brevidade, significando aquilo que se considera fugaz, de eventualidade que se projeta e se desfaz rapidamente, num tempo de mínimas proporções. Pode-se mesmo dizer que a *transitoriedade* é um fato, circunstância ou ato de rápida manifestação com o sentido jurídico do que se chama *precário*, sem a *menor idéia de continuidade temporal*.

A *temporalidade* não tem esse caráter fugaz ou transitório, pois assenta a sua definição no fato de *ser por algum tempo*, embora não por todo o tempo, o que induziria à idéia de efetividade. Quando se diz *temporalidade* percebe-se que desse vocábulo ressumbra uma expressão ou uma qualidade do que é *temporal*, isto é, daquilo que é *durável por algum tempo*, sem ser fugaz, transitório, precário ou passageiro.

7. À luz desses conceitos, bem se vê que *temporária* é toda a função política ou administrativa, destinada, não a um tempo breve ou passageiro, mas de *certa duração*, que pode mesmo se alongar por meses ou anos, como se dá, por exemplo, no caso dos mandatos legislativos e de várias atividades de caráter administrativo. Não é inerente, por isso, à *temporalidade* a prévia delimitação de prazo, de vez que este resultará, em qualquer hipótese, da natureza dos serviços ou dos encargos respectivos, além do que, porventura, houver estabelecido a lei ou regulamento.

8. Convém registrar que a *temporalidade* se coloca entre a *transitoriedade* e a *efetividade*, como acentuam os escritores franceses, que se detêm na distinção quanto à investidura temporária e definitiva em cargos ou funções, o que também estendem ao conceito correlato da *desinvestidura* (Jèze, *Derecho Administrativo*, trad. cast. II, 2, pág. 175 e 196).

A *temporalidade* não se caracteriza pela maior ou menor duração da função, muito embora algumas não devam ser, em regra, demasiado prolongadas, como é o caso das eletivas, citado por Jèze (ob. e vol. cit. pág. 182). O que a caracteriza, seguramente, ou é a natureza das funções ou fatos, circuns-

tâncias, condições e exigências especiais que a recomendam.

Decorre dessa motivação, provavelmente, o alargamento dado pela Constituição de 1967 ao texto do artigo 38, § 2.º, que encontra todo o apoio nos comentários de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *in verbis*:

“Não estaremos longe da verdade considerando, de um modo geral, as posições dos indivíduos que exercem encargos ou funções públicas, em relação ao Estado, dentro das seguintes categorias:

- 1) quando as pessoas investidas de funções públicas o foram expressamente por ato da Administração Pública e se achem integradas nos quadros dos funcionários públicos;
- 2) quando essas pessoas, embora investidas de funções públicas, não se acham integradas, por lei, no quadro dos funcionários públicos;
- 3) quando o exercício da função pública se realiza independentemente de qualquer investidura ou intervenção do Estado, mas decorra de outras funções;
- 4) quando se trata de encargos públicos;
- 5) nos casos dos funcionários dos órgãos autárquicos (Trat. de Dir. Adm. 3.ª ed. vol. IV.)”

Acrescenta esse autorizado autor:

“Embora estranhos ao quadro da Administração, os indivíduos nessas condições, quando praticam esses atos integrados na função pública, revestem-se de uma autoridade peculiar, inerente aos órgãos do Estado.” (da Obra citada.)

9. Todos esses pressupostos dão sólido apoio ao propósito do Governo Federal em confiar a um Senador — e dos mais eminentes — missão diplomática como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário junto a um Governo estrangeiro.

Pelo próprio *status* ou qualificação política do Senador, vê-se que o Governo teria se baseado em duas condições fundamentais ao interesse nacional, a saber:

- a) a missão deve ser cumprida temporariamente, em atenção a atuais e emergentes interesses do Brasil;
- b) a missão, pela categoria da representação, deve ser desempenhada com o credenciamento do escolhido na Chefia da Embaixada.

10. Cumpre assinalar que o caráter de *permanente*, atribuído às Embaixadas, não com-

prende nem a Missão nem o diplomata ou pessoa estranha à carreira que exerça essa missão, mas apenas a representação junto a determinado país.

É preciso, pois, distinguir o sujeito do objeto: o Chefe da Missão é o sujeito ativo, o Agente, o órgão de ação representativa, enquanto a representação, em si e por si, é o meio, o instrumento material permanente, a forma ou a sede onde se ordenam e se executam o conjunto de serviços e encargos atribuídos à Missão Diplomática.

HILDEBRANDO ACCIOLY, diplomata e jurista, corrobora essa definição ao dizer em sua obra:

“Os lugares de Embaixadores são cargos em comissão e podem ser preenchidos livremente por Ministros de primeira classe ou pessoas estranhas ao quadro dos funcionários diplomáticos”. (Trat. de Dir. Público Int. 2ª ed. vol. I n.º 711, pág. 454.)

Para TEMÍSTOCLES CAVALCANTI o agente de cargo em comissão ou é “encarregado de funções especiais e temporárias ou investido de *jurisdição ou atividades extraordinárias*.” (Obr. cit. pág. 172).

Observa ainda esse autor:

“Se a lei estipula, excepcionalmente, a condição de temporiedade para determinada investidura, a menor duração desta, ou a sua confirmação por novos atos administrativos, não é suficiente para torná-la permanente.”

11. Corresponde ao disposto no artigo 38, § 2.º, da Constituição, prescreve o artigo 28, § 1.º da Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, que reorganizou o Ministério das Relações Exteriores:

§ 1.º — Poderá ser designada, excepcionalmente, para exercer a função de Embaixador, pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de trinta e cinco anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil”.

Por seu turno, o Decreto n.º 62.154, de 19 de janeiro de 1968, estabelece a *temporiedade* das funções de Embaixador, como se vê do seguinte dispositivo:

“Art. 5.º — Após quatro anos de exercício cessará a Comissão de Chefe de Missão Diplomática ou de Chefe da Delegação de Representação junto a Órgãos Internacionais, salvo se expressamente prorrogados pelo Presidente da República.”

É evidente que o dispositivo estabelece o máximo de duração temporária ao desempenho da missão de que se trata, o que não impede tenha ela um tempo menor. De qualquer modo, o que a lei prescreve é a *temporariedade* da referida missão, permitindo, assim, que nela se enquadre a nomeação de um congressista, desde que autorizado pela Casa a que pertencer. (Const. art. 38, § 2.º)

O cargo de Embaixador, segundo a legislação citada, pela duração no exercício da função, é temporário, em comissão, demissível *ad nutum*. Não é, portanto, permanente, efetivo, vitalício, ou estável, nem transitório, interino ou a título precário.

12. É oportuno notar que o douto PONTES DE MIRANDA, em seus recentes comentários à Constituição de 1967, depois de reproduzir suas anotações à Carta de 1946, *somente ao texto desta aplicáveis*, acrescenta o seguinte:

"O artigo 45, I, no que se refere à aprovação das nomeações de Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente, e o art. 38, § 2.º, no que trata do desempenho de missões diplomáticas de caráter transitório, são relativos a dois conceitos complementares: onde se exigiria a aprovação do Senado Federal não pode ser escolhido deputado ou senador".

É óbvio, como está demonstrado, que o caráter permanente da Missão, no caso, alude unicamente, *ex vi legis*, à representação, na sua estrutura material e jurídica, não, porém, à pessoa física do Embaixador ou do seu Chefe que exerce cargo em comissão e temporário.

Aliás, mesmo esse eminente Mestre assim o reconhece, ao se referir, nos seus anteriores comentários:

"A missão diplomática pode ser a de simples cortesia, cultural, de conferência ou congressos, ou de caráter plenipotenciário, comercial ou político, *exceto quando se trate de embaixada permanente ou de legação.*"

Embaixada permanente ou *legação* definem, indiscutivelmente, sedes da representação diplomática, não, porém, a função de Chefe de Missão, pois o contrário disso seria frontal negação à letra indiscutível da Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, artigo 28, § 1.º, bem como o artigo 5.º do Decreto n.º 62.152, de 19 de janeiro de 1968, que expressa e taxativamente declara temporário e em comissão o cargo de Chefe de Missão Diplomática ou Embaixador.

Tudo isso demonstra, sem possibilidade de controvérsia aceitável, que não há Embaixador *permanente*, mas, sim, temporário, porque permanente é apenas a representação onde atuam esses titulares de Missões Diplomáticas.

13. Em tais condições, estando a solicitação do Sr. Presidente da República fundada na Constituição (cit. art. 38, § 2.º), não há dúvida quanto ao cabimento da licença prescrita nesse dispositivo, ressalvada a competência da dita Comissão de Relações Exteriores, podendo, assim, o Senador Auro Soares de Moura Andrade aceitar o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Madrid, sem perda do seu mandato.

Sala das Comissões, em 13 de agosto de 1968. — *Aloysio de Carvalho*, Presidente em exercício — *Nogueira da Gama*, Relator — *Petrônio Portella* — *Aurélio Vianna*, vencido, segundo declaração de voto — *Bezerra Neto* — *Argemiro de Figueirêdo* — *Carlos Lindenberg* — *Clodomir Millet* — *Arnon de Mello* — *Wilson Gonçalves*, nos termos do voto que proferi na reunião.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

30.ª Reunião Ordinária realizada em 13 de agosto de 1968.

As 10 horas do dia 13 de agosto de 1968, na sala da Comissão de Finanças do Senado Federal, sob a presidência do Senhor Senador Aloysio de Carvalho, Vice-Presidente no exercício da presidência, presentes os Senhores Senadores Aurélio Vianna, Camilo Nogueira da Gama, Argemiro de Figueirêdo, Clodomir Millet, Carlos Lindenberg, Wilson Gonçalves, Bezerra Neto, Arnon de Mello e Petrônio Portella, reúne-se a Comissão de Constituição e Justiça.

Deixam de comparecer os Srs. Senadores Milton Campos, Eurico Rezende, Antônio Carlos, Antônio Balbino e Edmundo Levi.

É dispensada a leitura das Atas das reuniões anteriores e, em seguida, aprovadas.

Com a palavra, o Sr. Senador Aloysio de Carvalho lê o ofício do Sr. Senador Josaphat Marinho, pedindo licença da Comissão, nos termos do art. 80 do Regimento Interno e comunica que na mesma data procurara o Sr. Senador Aurélio Vianna, como Líder da bancada do MDB, colocando-o a par da situação. O Sr. Senador Aurélio Vianna ofi-

ciou à Comissão de Constituição e Justiça, designando o Sr. Senador Nogueira da Gama, suplente, para substituir o Senador Josaphat Marinho durante o seu licenciamento, que será pelo prazo de 60 dias (meses de agosto e setembro). Assim sendo, não só o pedido de licença, como a substituição estão feitas de acordo com o art. 80 do Regimento Interno do Senado Federal.

A seguir, passa a palavra ao Sr. Senador Nogueira da Gama que apresenta parecer a Mensagem n.º 252/68 — Submete à consideração do Senado Federal o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade, para exercer o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha, enviado à Comissão de Constituição e Justiça por Ofício da Comissão de Relações Exteriores, em vista do pedido de audiência feito pelo Senador Mário Martins. O parecer conclui pela concessão da licença, sem perda do mandato (art. 38, § 2.º, da Constituição).

Em discussão o parecer, usam da palavra os Senhores Senadores Arnon de Mello, Aurélio Vianna, Clodomir Millet, Petrólio Portella, Argemiro de Figueirêdo e Wilson Gonçalves.

Em votação, é o parecer aprovado com as seguintes declarações de voto: Senador Wilson Gonçalves: "nos termos do voto que proferi na reunião"; Senador Aurélio Vianna: vencido, segundo declaração de voto, a saber: "Contra o projeto de resolução concebido nos seguintes termos: art. 1.º — É autorizado o Senador Auro Soares de Moura Andrade, nos termos do art. 38, § 2.º, da Constituição do Brasil, a exercer a chefia da representação diplomática do Brasil, em Madrid, como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário, junto ao Governo da Espanha. Art. 2.º: Esta resolução entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário", posteriormente retirado, por decisão da Comissão e concordância do Senhor Relator, porque se circunscreve, apenas, ao art. 38, § 2.º, da Constituição, não entrando no mérito se a missão será permanente ou temporária. Considero que esta mensagem é uma comunicação que o Senhor Presidente da República faz ao Senado de um convite ao Sr. Auro Soares de Moura Andrade, baseado no artigo acima citado, permitindo-lhe aceitar o convite sem a perda do mandato. Quanto a se pode um Senador exercer a função de caráter diplomático, sem perda de mandato: pode. Porém, há necessidade de uma definição clara sobre o que

seja missão de caráter temporário e missão de caráter permanente.

Devido ao adiantado da hora, o Senhor Presidente propõe aos senhores membros da Comissão levantar a sessão e continuar os trabalhos às 16 horas, a fim de ser apreciada a pauta, da qual constam diversos projetos. A proposta é aprovada por unanimidade."

PARECER DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DECLARAÇÃO DE VOTO DOS SRS. SENADORES ALOYSIO DE CARVALHO E MEM DE SA, QUE SE PUBLICAM DE ACORDO COM DE-LIBERAÇÃO DO PLENÁRIO, NA SESSÃO SECRETA DE 14 DE AGOSTO DE 1968, AS 17 HORAS E 20 MINUTOS. (37)

E prossegue:

Da Comissão de Relações Exteriores, sobre a Mensagem n.º 252, de 1968 (número 472/68, na Presidência), que submete à consideração do Senado Federal o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade, para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto ao Governo da Espanha.

Relator: Sr. Antônio Carlos

Volta a esta Comissão a Mensagem n.º 252, de 1968, que submete à consideração da Casa o nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade para exercer a missão de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha.

Na reunião desta Comissão, realizada a 8 do corrente, quando a Presidência dava a palavra ao Relator da matéria, o Sr. Senador Mário Martins apresentou requerimento propondo que o processo, antes da leitura do parecer do Relator e, consequentemente, de sua apreciação nesta Comissão, fôsse encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, a fim de que a mesma se pronunciasse sobre a dúvida que no momento levantava.

De fato o requerimento, depois de assinalar que na exposição de motivos, que acompanha a mensagem, o titular das Relações Exteriores especifica que "esta designação será feita tendo em vista o art. 38, § 2.º, da

(37) D.C.N. (Seção II) de 22-8-68, pág. 2.138

Constituição”, destacou que, para alguns, havia nos dois documentos citados, isto é, a mensagem e a exposição de motivos, “determinado conflito de interpretação quanto à natureza da missão a ser exercida, isto é, se a mesma é de caráter permanente ou temporário”. E acrescentou o nobre representante da Guanabara: “como a definição da matéria é nitidamente de ordem jurídico-constitucional e, ainda, deverá firmar jurisprudência para hipóteses de casos congêneres futuros, envolvendo a doutrina da intangibilidade de mandatos parlamentares, consideramos ser conveniente, como preliminar, exclusivamente sob este detalhe, ser ouvida a Comissão de Constituição e Justiça.”

A Comissão, após a manifestação favorável ao requerimento do Relator e dos nobres Srs. Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá, acolheu a proposição preliminar.

No requerimento, o Sr. Presidente da Comissão, nobre Senador Benedito Valladares, exarou o seguinte despacho: “Aprovado por unanimidade na reunião de 8 de agosto de 1968. Encaminhe-se o processo à douta Comissão de Constituição e Justiça.”

Na Comissão de Constituição e Justiça a matéria foi distribuída ao nobre Sr. Senador Nogueira da Gama.

O parecer do nobre representante de Minas Gerais abrange quatro ordens de considerações. Inicialmente, faz um histórico da tramitação da matéria, até chegar àquela Comissão, referindo-se expressamente, ao requerimento do nobre Senador Mário Martins e à decisão deste órgão técnico.

Em seguida, detém-se na tarefa de fazer a distinção entre as expressões, transitória e temporária, para evidenciar as alterações operadas, quanto à matéria, pela Constituição de 1967 (art. 38, § 2.º) em relação à Carta de 1946 (art. 49).

Depois examina o conceito de missão permanente, assinalando:

“que o caráter de *permanente*, atribuído às Embaixadas, não compreende nem a

missão nem o diplomata ou pessoa estranha à carreira que exerça essa missão, mas apenas a representação junto a determinado país.”

“É preciso, pois, distinguir o sujeito do objeto: o chefe da missão é o sujeito ativo, o agente, o órgão de ação representativa, enquanto a representação, em si e por si, é o meio, o instrumento material permanente, a forma ou a sede, onde ordenam e se executam o conjunto de serviços e encargos atribuídos à missão permanente.”

Lembra, nesse passo, o que prescrevem a Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961 (art. 28, § 1º), e o Decreto nº 62.154, de 19 de janeiro de 1968 (art. 5º).

E conclui:

“Tudo isso demonstra, sem possibilidade de controvérsia aceitável, que não há Embaixador permanente, mas, sim, temporário, porque permanente é apenas a representação onde atuam esses titulares de missões diplomáticas.

Em tais condições, estando a solicitação do Sr. Presidente da República fundada na Constituição (cit. art. 38, § 2º), não há dúvida quanto ao cabimento da licença prescrita nesse dispositivo, ressalvada a competência da douta Comissão de Relações Exteriores, podendo, assim, o Senador Auro Soares de Moura Andrade aceitar o cargo de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário em Madri, sem perda de seu mandato.”

Presidiu a Comissão de Constituição e Justiça o nobre Sr. Senador Aloysio de Carvalho. Aprovaram o parecer os nobres Srs. Senadores Petrólio Portella, Bezerra Netto, Argemiro de Figueirêdo, Carlos Lindenberg, Clodomir Millet e Arnon de Mello. O nobre Sr. Senador Wilson Gonçalves votou favoravelmente às conclusões, nos termos do voto que proferiu na reunião, e o nobre Sr. Senador Aurélio Vianna manifestou-se ven-

cido, segundo declaração de voto. Os votos desses últimos não acompanham o processo.

Entendemos que não cabe a esta Comissão entrar no exame dos fundamentos do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, prolatado pelo nobre Sr. Senador Nogueira da Gama.

Cumpra a este órgão técnico aceitar, ou não, a conclusão do referido parecer que é, em síntese:

a) pela compatibilidade da aceitação da função de Embaixador nos termos em que será provida conforme a colocação jurídica constante da mensagem presidencial e da exposição de motivos do titular da pasta do Exterior, e à manutenção do mandato de Senador;

b) consequentemente, pela concessão da licença;

c) pelo exercício da competência desta Comissão no exame da matéria, de acordo com a Constituição e nos termos do Regimento Interno.

Relativamente às letras a e b da conclusão acima, cabe a esta Comissão apenas acolhê-las ou não. Quanto à letra c, entendemos cumprir à Comissão decidir sobre se a designação, obedecendo à regra excepcional do parágrafo 2º do art. 38 da Constituição, deva a mesma estabelecer a tramitação que disciplina os casos de designação, com base exclusivamente no nº I, do art. 45 da Lei Fundamental.

Estas são as preliminares.

Face à conclusão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão de Relações Exteriores opina, quanto às letras a e b, favoravelmente, pois que determina o Regimento Interno, no art. 86, letras a, nº 14, e c, que compete à Comissão de Constituição e Justiça:

"a) emitir parecer sobre as proposições relativas às seguintes matérias:

.....

14 — perda de mandato de Senador;

.....

c) opinar obrigatoriamente sobre a constitucionalidade e juridicidade de qualquer proposição sujeita ao pronunciamento do Senado, exceto às seguintes, em que a sua audiência depende de deliberação do Plenário:

....."

E, nas exceções, inscritas nos n.os I e II dessa letra, não se enquadra o caso em espécie.

Quanto à letra c das conclusões, entendemos que, tendo em vista o que dispõem o nº I, do art. 45 da Constituição, e a letra b, do art. 95 do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão, adotar, para este caso, a tramitação determinada, de modo geral, para as mensagens que submetem ao Senado designação para Chefias de Missões Diplomáticas de caráter permanente.

A Comissão recomenda este procedimento, tendo em vista o texto expresso dos dispositivos citados (art. 45, nº I, da Constituição, e art. 95, letra b, do Regimento Interno) e, para firmar jurisprudência, no sentido de seja qual for o caráter que o Exmo Sr. Presidente da República entenda de atribuir à designação de Chefia de Missão Diplomática de caráter permanente, deva ela ser precedida da aprovação do Senado por voto secreto. No caso presente, opina, ainda, esta Comissão, que a aprovação do nome representa, concomitantemente, a concessão da licença a que se refere o § 2º do art. 38 da Constituição

Para que se alcancem esses últimos objetivos deve o presente parecer ser:

a) submetido à deliberação desta Comissão e do Plenário;

b) publicado.

Decidida a preliminar, passamos a cumprir o rito estabelecido no Regimento Interno para os casos de aprovação de nomes designados para Chefia de Missões Diplomáticas de caráter permanente.

A Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961, já citada, dispõe no seu art. 38, § 1º:

“§ 1º — Poderá ser designada, excepcionalmente para exercer a função de Embaixador, pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de trinta e cinco anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil.”

O nome submetido ao Senado para exercer a função de nosso Embaixador em Madrid, Sr. Auro Soares de Moura Andrade, preenche as condições do dispositivo legal a que acabamos de nos referir.

Filho do Sr. Antônio Joaquim de Moura Andrade e de dona Guilomar Soares de Andrade, nasceu o senhor Auro Soares de Moura Andrade, em Barretos, Estado de São Paulo, a 19 de setembro de 1915. Coursou o Liceu Franco-Brasileiro, o Liceu Nacional Rio Branco, o Instituto Caetano de Campos e a Faculdade de Direito de São Paulo. Enquanto universitário foi orador oficial do Centro Acadêmico XI de Agosto. Exerceu o jornalismo durante os anos de 1937 e 1938. Assessor Jurídico e Consultor Econômico da Presidência da Mobilização e Coordenação Econômica (1942-1943); Diretor da Associação Comercial de São Paulo (1944-1946); Diretor Superintendente da Revista especializada em assuntos econômicos, “DIGESTO ECONÓMICO” (1946-1948); Diretor Conselheiro e Presidente interino da Comissão Geral de Preços, órgãos da Coordenação e Mobilização Econômica em São Paulo (1943-1944); Assessor Jurídico e Consultor Técnico da Comissão de Estudos, Organização e Desenvolvimento da Lavoura Paulista, junto à Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo (1941); Advogado militante nos foros da Capital e do interior, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no Tribunal de Segurança Nacional e no Supremo Tribunal Federal, até 1959; De-

putado à Assembléia Constituinte do Estado de São Paulo (1946 — 1947); Deputado à Assembléia Legislativa do mesmo Estado (1947-1950); Presidente da Comissão de Leis Complementares à Constituição; Membro da Comissão de Constituição e Justiça; Presidente da Comissão Especial de Defesa da Lavoura; Membro da Comissão de Finanças na Assembléia Legislativa; Deputado Federal pelo Estado de São Paulo (1950-1954); Membro da Comissão de Tratados e Diplomacia e Membro da Comissão de Finanças na Câmara dos Deputados; Senador pelo Estado de São Paulo (1954-1963, 1963-1971); Membro da Comissão de Constituição e Justiça, Membro da Comissão de Finanças, Membro da Comissão de Relações Exteriores do Senado; Membro da Comissão Mista do Congresso Nacional de Revisão da Consolidação das Leis do Trabalho; Vice-Líder da Maioria, Líder da Maioria, Vice-Presidente do Senado Federal, Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional (1961-1967); Presidente do Senado Federal nas Sessões Legislativas 1962-1963-1964-1965-1966 e 1967; “Doctor Honoris Causa” pela Universidade de S. Paulo; Membro do Comitê de Honra do Patronato Assistencial Imigrantes Italianos; Membro da Associação dos Antigos Alunos da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Membro de Honra Grande Benfeitor da Cruzada Pró-Infância de São Paulo; agraciado com inúmeras condecorações e designações para representar o Brasil como Chefe de Delegação ou Enviado Especial a inúmeras conferências, Congressos Internacionais ou acontecimentos de projeção internacional. É casado com D. Beatriz Stella Prado de Moura Andrade.

Está, assim, o Senado habilitado a decidir sobre a indicação que fez o Exmo. Sr. Presidente da República do nome do Sr. Auro Soares de Moura Andrade para, com licença desta Casa e de acordo com o § 2.º do art.

38 da Constituição, exercer as funções de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha.

Sala das Comissões, em 14 de agosto de 1968. — *Benedicto Valladares*, Presidente — *Antônio Carlos*, Relator — *Arnon de Mello* — *Mello Braga* — *Mem de Sá*, vencido nos termos da declaração de voto. — *Carlos Lindenberg* — *Filinto Müller* — *Aurélio Vianna*, vencido nos termos do pronunciamento feito pelos Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá. — *Aloysio de Carvalho*, vencido nos termos da declaração de voto. — *Bezerra Neto* — *Fernando Corrêa* — *Mário Martins*, com restrições no que se refere à compatibilidade entre a invocação do art. 38, § 2.º da Constituição Federal e o artigo 45, sigla I do mesmo diploma constitucional.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Na Comissão, dos Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá

Por duas vezes reporta-se a Constituição Federal a "missão diplomática", embora utilizando locuções diversas e disciplinando por forma diferente as hipóteses. Uma é o § 2.º do art. 38, onde se declara que "com licença de sua Câmara, poderá o Deputado ou Senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural". Insere-se esse parágrafo num artigo que assenta não perder o mandato o Deputado ou Senador investido na função de Ministro de Estado, Interventor Federal, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital. Presume-se, pois, que se a Câmara a que pertence o distinguido para missão diplomática, contanto que de "caráter temporário", deferir a licença, o mandato não se extinguirá por força do exercício do encargo em apreço. A outra disposição é a do art. 45, mandando submeter à aprovação prévia do Senado, mediante voto secreto e escolha dos "chefes de missão diplomática de caráter permanente" (inciso I).

A Constituição distingue, portanto, dois tipos de "missão diplomática": a "temporária" (art. 38, § 2.º) e a missão diplomática "de caráter permanente" (art. 45, inciso I). Por seu turno, o Regimento Interno do Senado estabelece, no seu art. 341, as normas a que obedecerá a Casa, para o seu pronunciamento sobre as escolhas enumeradas no art. 63, n.º 1, da Constituição (leia-se agora art. 45, inciso I, que é o preceito da Constituição atual pertinente à espécie). Dentre essas escolhas, figura a de chefe de missão diplomática de caráter permanente.

Como se vê, num caso, o do exercício de "missão temporária de caráter diplomático" (art. 38, § 2.º), recaindo a escolha sobre parlamentar, seja Senador, seja Deputado, imprescindível se torna a licença prévia da Câmara respectiva. No outro caso, o de exercício de "missão diplomática de caráter permanente", o comum é a escolha de diplomata da carreira, e só excepcionalmente a de pessoa a ela estranha, cabendo, em qualquer ensejo, a aprovação prévia do Senado (art. 45, I). Certo é, entretanto, que, em se tratando de parlamentar, não subsistiria o mandato, um dia que fôsse, sobre a nomeação, do que, aliás, são muitos os precedentes, antigos e recentes, no Brasil. O ingresso em função permanente de diplomacia redundaria, destarte, no abandono do mandato eletivo. Vejamos, a esse propósito, o claro ensinamento de FONTES DE MIRANDA, comentando o § 2.º do art. 38: "A missão diplomática pode ser a de simples cortesia, cultural, de conferência ou de congresso, ou de caráter plenipotenciário, comercial ou político, exceto quando se trata de embaixada permanente ou de legação" (o grifo é nosso). E por fim: "O art. 45, I, no que se refere à aprovação das nomeações de chefes de missão diplomática de caráter permanente, e o art. 38, § 2.º, no que trata do desempenho de missões diplomáticas de caráter transitório, são relativos a dois conceitos complementares: onde (o grifo é do comentador) se exigiria a aprovação do Senado Federal, não pode ser escolhido Deputado ou Senador (o grifo é nosso). — Ver *Comentários à Const. de 1967* — tomo III — pag. 46.

Quer isso dizer que, escolhido Deputado ou Senador para "missão temporária de caráter diplomático", a ele cumprirá solicitar à sua Câmara a indispensável licença, indicando, sobretudo, o prazo de seu afastamento, visto que a expressão "missão temporária" pressupõe missão "que dura certo tempo" (é o significado que os dicionários registram para o termo "temporário") e, em verdade, só saberíamos se a missão é temporária conhecendo de antemão a sua duração.

Não é despiciendo observarmos que entre o texto da Constituição de 1946 e o da de 1967

ocorre pequena diferença, que reforça, exatamente, o entendimento exposto: enquanto a Constituição de 1946 se reportava a desempenho de "missão diplomática de caráter transitório" (art. 49) a de 1967 menciona desempenho de "missão temporária de caráter diplomático". A dissonância não está na substituição do adjetivo "transitório" por "temporário", vocábulos perfeitamente sinônimos, mas na transposição do adjetivo, qualificando, agora, a própria "missão" ("missão temporária de caráter diplomático"), ou seja, qualquer comissão que se revista de "caráter diplomático", como há as comissões de "caráter" cultural, científico, comercial, político etc. e não mais como na Carta anterior, "missão diplomática de caráter transitório".

Efetivamente, a "missão diplomática" é, em regra, permanente, exercida, não obstante, por titular temporário, isto é, titular que só demora no posto o tempo em que o seu Governo entender necessário. Casos há, todavia, em que a missão é, por sua mesma essência e finalidade, "temporária", exercida, obviamente, por titular temporário, e das missões desse tipo é que cogita o § 2.º do art. 38 da Constituição.

A quem considere sutil a distinção, recomendamos a consulta ao "Dicionário de Direito Internacional Público", do erudito Embaixador RUBENS FERREIRA DE MELO. Aí está, no verbete "Missões diplomáticas", que elas podem ser *ordinárias*, quando têm caráter permanente, ou *extraordinárias*, quando se destinam ao desempenho de um encargo especial (posse de chefes de Estado, coroação de soberanos, casamento, entrega de condecorações, jubileus etc.) Não é outra a lição do Embaixador HILDEBRANDO ACIOLLI, à pág. 123 do seu "Manual de Direito Internacional Público" (8.ª edição — 1968): "os agentes diplomáticos podem ser *permanentes* ou *temporários*, isto é, são acreditados permanentemente junto a um governo estrangeiro, ou apenas enviados, em missão extraordinária, para fins especiais, tais como posses presidenciais, coroação, comemorações oficiais, congressos ou conferências diplomáticas".

Ora, a Mensagem Presidencial que submete à aprovação do Senado o nome do Senhor Auro Soares de Moura Andrade para a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil, junto ao Governo da Espanha, não aponta a norma constitucional a que se arrima para a sua indicação. Apenas afirma que é feita "de acordo com a exposição de motivos do Sr. Ministro das Relações Exteriores". Nesta peça, em anexo, é que se declara, de fato, que a designação "será feita, tendo em vista, o art. 38, § 2.º da Constituição e o estabelecido na Lei n.º 3.917, de 14 de julho de 1961, nos seus arts. 22 e 23 e parágrafo 1.º desse mesmo artigo" (sic).

Como já anotamos, o parágrafo 2.º do art. 38 da Constituição vigente prevê a hipótese de "licença" a Deputado ou Senador, concedida pela Câmara a que pertença, para o exercício de "missão temporária de caráter diplomático". E os artigos 22 e 23 da Lei n.º 3.917, que reorganizou os serviços do Ministério das Relações Exteriores, dispõem, o primeiro, que "mediante prévia aprovação do Senado Federal, os chefes das Missões Diplomáticas serão nomeados pelo Presidente da República com o título de Embaixador ou de Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, conforme se trata, respectivamente, de Embaixada ou de Legação", e o segundo, que "os Embaixadores serão escolhidos dentre os Ministros de 1.ª classe", estabelecendo, por sua vez, o parágrafo 1.º, invocado expressamente, pela Exposição de Motivos, que "poderá ser designado, excepcionalmente, para exercer a função de Embaixador pessoa estranha à carreira de Diplomata, brasileira, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil."

Apoiando-se nos dois preceitos, o da Constituição e o da lei ordinária, o Poder Executivo oferece, afinal, a singularidade de um "agente diplomático" que exercerá, ao mesmo tempo, e através do mesmo ato presidencial, "missão temporária de caráter diplomático" (Constituição) e missão diplomática de caráter permanente" (Lei), alguma coisa de novo que os tratadistas estrangeiros do direito internacional público

custarão, talvez, a compreender e acabarão, de certo, levando à conta de alguma originalidade dos nossos usos jurídicos.

Porque se a escolha de Senador para Embaixador é feita com base no § 2.º do art. 38 da Constituição, não há como submeter o seu nome à "aprovação" do Senado, como o faz a mensagem do Sr. Presidente da República, muito menos sujeitar o indicado aos incômodos de uma arguição por parte da nossa Egrégia Comissão de Relações Exteriores. O caso seria de mero requerimento do interessado ao Senado, para que este consentisse na aceitação da missão "temporária" oficial, sem perda do mandato, como tantos outros Senadores têm procedido e continuarão, naturalmente, procedendo. Mas se o Governo provoca a aprovação, que é formalidade fixada no artigo 45, I, da Constituição, dentre as hipóteses de competência "privativa" da Câmara Alta, então de missão temporária já não se trata, mas de "missão diplomática de caráter permanente", como no mesmo inciso é qualificada a missão diplomática cuja investidura depende de aprovação prévia do Senado.

Isto pôsto, não cabe, na emergência, a eventual licença, precisamente porque de "missão temporária" não se trata, ao ver do próprio Executivo, que silencia, em sua mensagem, sobre a tarefa específica e transitória que o Embaixador vai executar na Espanha, permitindo daí concluir-se que, ao revés, vai ele dedicar-se a trabalhos, e não para nos representar em posse de chefe de Estado, ou em coroação de monarca ou em comemorações jubilares, ou em congressos ou conferências diplomáticas ou em festival de hódas, ou em magnos funerais, tudo enfim, que, por seu sentido contingente, foge à rotina de uma função diplomática permanente. E se de "licença" não se trata, porque incabível, visto caracterizar-se o exercício de missão diplomática de caráter permanente não há contestar a consequência fatal da perda do mandato senatório.

Em suma, quiséramos "aprovar" a indicação do Senador Auro Moura Andrade para nosso Embaixador na Espanha, porque lhe não recusamos a posse de reais atributos pa-

ra um brilhante desempenho da importante dignidade. Mas a matéria, por efeito de parecer da Comissão de Justiça, não ficou posta, para a deliberação do Senado, em termos de "aprovação" porém de "licença". E como de "licença" não se pode cogitar, em face do cristalino mandamento constitucional, somos constrangidos a negá-la fléis, ainda nesta conjuntura, à letra e ao espírito da Lei Maior.

Brasília, 14 de agosto de 1968. — *Aloysio de Carvalho — Mem de Sá.*

Ata da Reunião da Comissão de Relações Exteriores, realizada no dia 14 de agosto de 1968.

Aos quatorze dias do mês de agosto, reúne-se, em caráter extraordinário, a Comissão de Relações Exteriores, sob a Presidência do Senhor Senador Benedicto Valladares, presentes os Senhores Senadores Bezerra Neto, Antônio Carlos, Filinto Müller, Milton Campos, Mello Braga, Mem de Sá, Aloysio de Carvalho, Arnon de Mello, Fernando Corrêa, Mário Martins, Petrónio Portella, Aurélio Vianna, Antônio Balbino e Carlos Lindenberg. (.....)

Em prosseguimento, o Senhor Presidente dá a palavra ao Senador Antônio Carlos, Relator da Mensagem n.º 252, de 1968, do Senhor Presidente da República, submetendo à aprovação do Senado a escolha do Senador Auro Soares de Moura Andrade para exercer a função de Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil junto ao Governo da Espanha.

Lido o parecer, pede a palavra o Senhor Senador Aloysio de Carvalho, que emite voto em separado contrário ao ponto de vista da Comissão de Constituição e Justiça.

Em seguida, fala o Senhor Petrónio Portella, que defende o parecer do Senhor Senador Antônio Carlos, fazendo considerações de ordem doutrinária sobre o conceito legal de missão diplomática de caráter permanente, sua chefia e missão temporária de caráter diplomático.

Volta a falar o Senhor Senador Aloysio de Carvalho, para esclarecer ponto de seu voto.

O Senador Mário Martins concorda com o parecer, fazendo, contudo, a ressalva de que a perda ou não do mandato seria questão a ser examinada posteriormente.

O Senador Arnon de Mello manifesta-se favoravelmente à licença e à aprovação da indicação do Senhor Senador Auro Soares de Moura Andrade e lê declaração que será publicada juntamente com o parecer.

O Senador Aurélio Vianna ressalta as qualidades do indicado e manifesta-se contra o Parecer através do cotêjo entre as disposições do artigo 3.º parágrafo 2.º do artigo 45 n.º I da Constituição.

O Senador Milton Campos faz a seguinte declaração de voto: a matéria a ser apreciada pela Comissão de Relações Exteriores é a indicação feita pelo Senhor Presidente da República, do nome do eminente Senador Auro Soares de Moura Andrade para Embaixador na Espanha.

Sobre isso é que a Comissão tem de deliberar. Quanto a necessitar o Senhor Senador Auro Soares de Moura Andrade, para exercer a Chefia da referida missão diplomática, de obter licença do Senado, ou se, não sendo o caso de licença, ocorrerá perda de mandato, matéria é essa que deve ser apreciada separadamente, ainda que na mesma oportunidade, pelo Plenário. Isto, porém, não deve constituir embaraço a que esta Comissão se pronuncie sobre o que lhe é submetido, isto é, se aprova ou não o nome indicado.

O Senador Antônio Balbino, apoiando o ponto de vista do Senhor Senador Milton Campos, declarou que o pedido de licença poderia ser apreciado, concomitantemente, com a indicação.

Volta o Relator a falar para prestar os seguintes esclarecimentos: o brilhante voto do Senhor Senador Aloysio de Carvalho enfrenta questões de competência da Comissão de Justiça, que fôra ouvida e emitira parecer; o Relator, quanto ao aspecto jurídico, baseara-se no Parecer daquela Comissão; seu esforço fôra o de encontrar uma fórmula que, atendendo ao parecer da Comissão de

Justiça, preservasse as atribuições desta Comissão e do Senado.

Finalmente, o Senhor Presidente submete o parecer a votos, opinando pela sua aprovação os Senhores Senadores Petronio Portella, Fernando Corrêa, Bezerra Neto, Filinto Müller, Carlos Lindenberg, Mello Braga, Arnon de Mello, com declaração de voto, Milton Campos, com restrições nos termos de sua declaração de voto, Mário Martins, com restrições, no que se refere à compatibilidade entre a invocação do artigo 38 § 2.º da Constituição Federal e do art. 45, sigla I, do mesmo diploma constitucional, Aloysio de Carvalho e Mem de Sá, vencidos nos termos da declaração de voto, Aurélio Vianna, vencido nos termos do pronunciamento feito pelos Senhores Senadores Aloysio de Carvalho e Mem de Sá.

Nada mais havendo a tratar, encerra-se a reunião lavrando eu, João Batista Castejon Branco, Secretário, a presente Ata, que uma vez aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente.

VI — COMPATIBILIDADES

- 1 — A Comissão de Constituição e Justiça em reunião extraordinária de 6 de março de 1953, decide, por maioria de votos, não haver impedimento para os Senadores cursarem a Escola Superior de Guerra, entendendo que as únicas restrições às suas prerrogativas são as prescritas no art. 48 da Constituição Federal. Essa decisão é resultante de uma Consulta do Sr. João Café Filho.
- 2 — A Comissão de Constituição e Justiça pronuncia-se sobre a compatibilidade do mandato de Senador e a aceitação para integrar cargo consultivo e efetivo em instituição de caráter público. A questão é levantada mediante a Indicação n.º 3, de 1964, de autoria do Sr. Senador Josaphat Marinho. Vide a Indicação n.º 3 e o respectivo Parecer n.º 1.034, de 1964, na Revista de Informação Legislativa — Dezembro — Ano I — n.º 4 pág. 72/74.