

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

SETEMBRO - ANO I - NÚMERO 3

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



EDITADA PELO  
**SENADO FEDERAL**

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

FUNDADOR:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE  
Presidente do Senado Federal

SUPERVISOR:

DR. ISAAC BROWN  
Secretário-Geral da Presidência

DIREÇÃO:

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DO SERVIÇO GRÁFICO:

WILSON M. PEDROSA

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

## SUMÁRIO

Palavras de incentivo	1
<b>CONSTITUIÇÃO</b>	
Reforma da estrutura jurídica — (Senador Josépat Marinho)	7
Independência e harmonia dos Poderes da União — O art. 64 da Consti- tuição Federal e o papel do Senado — Função do Poder Judiciário — O Supremo Tribunal Federal — (Senador Argemiro de Figueiredo)	10
Cooperativismo — Os principais construtores da doutrina e a obra dos realizadores — Uma contribuição para a solu- ção do problema sócio-econômico brasileiro — (Senador Arthur Lette)	22
O ideal democrático de Bergson — (Deputado Hamilton Nogueira)	26
Frustrações do Senado — (Deputado Altomar Balestro)	30
O Senado, sua missão e o lugar dos Senadores da República — (João de Oliveira Filho)	36
Defesa da economia pública contra as crises — Orçamentos cíclicos. — (Rubens Maragliano)	43
O Congresso: Poder representativo — Sua posição frente às crises — (Luciano Mesquita)	66
Delegação de poderes — (Paulo de Figueiredo)	74
<b>DOCUMENTAÇÃO</b>	
O anacronismo — (Humberto Hagedt de Souza Mello)	86
O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas do Prata — (Leda Maria Cardoso Nassif)	131
<b>PESQUISA</b>	
Condomínio — (Norma Isabel Ribeiro Martins)	137
O „naturalismo“ e as restrições. — (Humberto Hagedt de Souza Mello)	146
A reforma agrária na Itália — (Tradução de Leda Maria Cardoso Nassif)	153
<b>ARQUIVO</b>	
Tratado celebrado entre o Império Brasileiro e Sua Majestade Britâ- nica, sobre a abolição do comércio da escravatura	162

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

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

## PALAVRAS DE INCENTIVO

*Assinalando o lançamento do segundo número da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, o Sr. Senador Mem de Sá, na sessão de 10 de agosto, proferiu discurso do qual nos permitimos reproduzir alguns trechos que valem como o mais alto prêmio e o melhor incentivo para quantos nela trabalham.*

*“Senhor Presidente, Senhores Senadores, meu propósito, hoje, na tribuna, é apenas o de me congratular com o Senado Federal e, particularmente, com o seu Presidente, Senador Moura Andrade, pelo magnífico trabalho que está sendo desenvolvido pelo Serviço de Informação Legislativa. Órgão novo, criado por uma resolução do ano passado, em poucos meses de atividade e com um pequeno, embora selecionado, grupo de funcionários, está ele dando uma demonstração auspiciosa de eficiência e produtividade.*

*O Serviço de Informação Legislativa foi criado para o fim específico de coligir e fornecer, aos Senadores e órgãos técnicos do Senado, dados elucidativos e elementos de interesse para a elaboração legislativa e esclarecimentos das matérias em tramitação na Casa e no Congresso, na forma das instruções que sejam baixadas pela Comissão Diretora.*

*Não se tem, porém, limitado a esse objetivo restrito. Mais que a ele o Serviço se dedicou à tarefa de divulgação de legislação que interessa ao Congresso Nacional, por versar matéria da mais palpitante atualidade brasileira.*

*Assim é que o Serviço já publicou um volume contendo toda a legislação brasileira sobre jornalismo. Outro volume reúne todos os projetos e andamento de projetos referentes ao Direito Eleitoral, que será de inestimável valia quando, dentro em breve, o Congresso tiver que decidir sobre essa magna questão política.*

*Sobre Reforma Agrária, que também é tema da maior transcendência e que deve prender nossa atenção ainda no corrente ano, já foram publicados dois volumes e há um terceiro no prelo.*

*Nos já publicados, foram reunidos todos os projetos até hoje apresentados ao Congresso, e ainda os discursos pronunciados no Senado Federal, nos últimos tempos, sobre a matéria.*

*Outro volume se destinou a reunir todos os projetos de lei, em tramitação, sobre Direito de Greve, e ainda está no prelo, a ser dada a lume, uma série de outros trabalhos da mesma significação e importância. Há a destacar um volume de exhaustiva pesquisa, referente a êsse intrincado e difícil problema que é o das Concessões de Serviço Público; um volume referente à legislação sobre o Imposto de Vendas e Consignações, matéria mal tratada e que precisa receber novo estudo por parte do Congresso Nacional; e, ainda, um volume sobre a Legislação de Inquilinato, outro tema extremamente controvertido, sobre o qual, dentro de um mês, estaremos trabalhando.*

*Além da divulgação destes volumes, referentes à lei e à elaboração de leis, o Serviço de Informação Legislativa começou a publicar a sua Revista, e os Senhores Senadores devem ter recebido em dia da última semana o segundo número dessa publicação.*

*Passei êste fim de semana lendo alguma coisa do muito que se encerra nessas quase trezentas páginas do novo exemplar. É um trabalho que honra o Senado Federal, que honra o Congresso Nacional e que contribui, de forma sensível, para a disseminação da cultura brasileira.*

*Neste número há colaborações do mais alto valor, algumas de Senadores como, nomeadamente, dos Srs. Josaphat Marinho, Afonso Arinos, Pinto Ferreira; do ex-Senador Arthur Santo; pareceres, como o do Sr. Deputado Ulysses Guimarães, sobre Direito de Greve, e uma pesquisa histórica de grande profundidade, da senhora Leda Maria Cardoso Naud, que faz parte do Serviço e que, apesar de jovem, mostra espírito altamente amadurecido na investigação que fez sobre problemas da organização e formação das colônias hispano-americanas e das reduções jesuíticas no Rio Grande do Sul. Há ainda, como V. Ex.<sup>ª</sup> devem ter visto, um capítulo sobre legislação, que enriquece enormemente a biblioteca dos Senadores, por trazer não só as leis mais recentes e de maior sentido promulgadas no Brasil, como também legislações estrangeiras, versando assuntos de interêsse atual, como é o caso, neste número, da Lei sobre Reforma Agrária adotada pelo Irã.*

O Sr. Argemiro de Figueiredo:

— Permite V. Ex.<sup>ª</sup> um aparte?

O SR. MEM DE SÁ:

— Com muito prazer.

O Sr. Argemiro de Figueiredo:

— Lamento que haja na Casa, no momento, apenas um pequeno número de Senadores, na oportunidade em que V. Ex.<sup>ª</sup> pronuncia

o seu brilhante discurso. Quero associar-me de todo o coração à homenagem que V. Ex.<sup>a</sup> presta a êsse grupo de funcionários que, silenciosamente, vai realçando lá fora, através de trabalho eficiente, metódico e perfeito, o nível cultural do Senado da República. Devo dizer a V. Ex.<sup>a</sup> que também sou um homem surpreendido com o vulto extraordinário dessa obra. Como bem salientou V. Ex.<sup>a</sup>, o Serviço foi criado para fins diferentes: apenas para coligir dados e esclarecer melhor os Srs. Senadores naquilo que pudesse ser objeto de consultas. Mas o Serviço avançou. Transformou-se de um mero trabalho de coligenda de dados em uma expressão cultural elevada, onde, como se vê, estão colaborando homens de cultura e inteligência da Câmara, do Senado e de outros setores culturais do Brasil. O discurso que V. Ex.<sup>a</sup> está pronunciando, além de fazer justiça a êsse grupo de funcionários — pequeno, mas eficiente —, vem desfazer, no espírito de alguns Senadores, censuras injustas que têm feito aquêles que não conhecem o Serviço, nem a sua parte mecanizada, ou seja, a gráfica, cuja construção está sendo ultimada. Ainda há poucos dias, surpreendidos também pelo trabalho extraordinário que êsse setor vem realizando, organizamos um grupo de Senadores para visitar esta obra espetacular do Senado da República. Fomos lá verificar o que na verdade havia. A surpresa foi geral. Poucos Srs. Senadores conheciam a obra que, sob o ponto de vista técnico-urbanístico, não só honra o Senado, mas a própria Capital da República. O Serviço é perfeito. E imagino como nos sentiremos aliviados, quando forem inaugurados todos os seus setores, de tudo isso que vimos sofrendo silenciosamente, em virtude dos trabalhos gráficos feitos pela Imprensa Oficial, em sua quase absoluta totalidade imperfeitos, dando diàriamente motivos a censura, pedidos de reproduções de discursos e pronunciamentos da parte de parlamentares. A Gráfica, Senador Mem de Sá, V. Ex.<sup>a</sup> conhece bem, vem preencher esta lacuna. Essa Revista, cujo elemento material muito bem se ajusta ao caráter cultural dos serviços por ela realizados, como expressão de arte, de composição perfeita, completa o sentido intelectual, cultural do próprio Parlamento Brasileiro, da própria cultura nacional. Associo-me a V. Ex.<sup>a</sup>, nesse pronunciamento de solidariedade, nessa manifestação de admiração, nessa homenagem aos funcionários do Serviço de Informação Legislativa do Senado, e desejo tornar extensiva a homenagem àqueles que estão executando essa obra extraordinária — o Serviço Gráfico do Senado Federal, complemento da Revista.

#### O SR. MEM DE SÁ:

— Agradeço imensamente o apoio que me dá o eminente Senador Argemiro de Figueiredo. Com êle fico exonerado de prosseguir, tão grande é a autoridade do nobre colega paraibano, e tão expressivo e completo foi o seu pronunciamento.

Só me cabe, encerrando, deixar registrados os nomes a que se deve essa tarefa. Ao Senhor Senador Moura Andrade cabe reconhecimento pelo apoio que emprestou às iniciativas.

*Além do trabalho do Dr. Isaac Brown, é de realçar o de quem dirige o Serviço: a jovem Leyla Castello Branco Rangel, que aqui entrou, há meia dúzia de anos, encontrando nesse Serviço, verdadeiramente, o trabalho ideal.*

*Uma das preocupações que, durante certa fase, dominaram os economistas foi a do trabalho prazeroso. Era preciso encontrar, para cada homem, o tipo de trabalho que lhe desse satisfação.*

*Diz a História que o desastre da França foi que Luís XVI não fôsse relojoeiro, e sim rei, porque encontrava êle na relojoaria o seu trabalho prazeroso. Sempre que podia, fugia dos deveres reais para se meter na oficina de relojoaria.*

*Leyla encontrou no Serviço de Informação Legislativa o trabalho em que se realiza, e tem sido de eficiência e dedicação inexcedíveis. Com ela vamos encontrar pequeno grupo de quatro ou cinco funcionários recentemente tomados ao serviço do Senado.*

*Há ainda a consignar o nome do Sr. Wilson Pedrosa, chefe do Serviço Gráfico. Como disse o Senador Argemiro de Figueiredo, o Serviço Gráfico é órgão tènicamente perfeito, pois vem realizando trabalho realmente exemplar. Esse Serviço, essa Revista, essas publicações honram o Senado Federal e lhe conferem, fora desta Casa, junto aos meios intelectuais, grande projeção e realce, o que devemos ao esforço e abnegação dêsses servidores.*

*Cumpro, por isto, o dever de deixar aqui esta homenagem e êste aplauso, esperando que o Serviço Gráfico prossiga sob a mesma orientação, desenvolvendo-se e produzindo, cada vez mais, melhores frutos.*

*Se alguma observação pode ser feita ao que vem sendo realizado é a de que muitas das publicações merecem maior tiragem. Os volumes contendo legislação e pesquisas legislativas têm merecido, apenas, a tiragem de mil exemplares, o que é insuficiente, porque só as bibliotecas públicas, os parlamentares e os interessados, em poucos dias absorvem êsse total vindo a público. Com isso, o trabalho não logra os resultados que dêle é lícito esperar.*

*Deixo, portanto, com o louvor que faço sem restrição, ao Presidente Moura Andrade a sugestão de ampliar a tiragem. Temos um Serviço Gráfico montado e capacitado a produzir de forma quase perfeita. Temos pesquisadores e trabalhadores. Se, por uma preocupação menos lógica, como seja a de poupança e economia, limitarmos a tiragem a mil exemplares, o resultado será verdadeiramente antieconômico, porque de um grande investimento e de uma grande máquina em funcionamento se tira resultado muito aquém do que se pode e se deve esperar.*

*Era o que tinha a dizer.”*

# REFORMA DA ESTRUTURA JURÍDICA

*Josaphat Marinho*

*Senador Federal — Prof.  
da Fac. de Dir. da Univ. da  
Bahia.*

**1 — Ângulos do problema. 2 — Revisão da estrutura jurídica e Reformas. 3 — Crescimento da ordem jurídica. 4 — Declínio ou renovação do direito? 5 — Direito e desenvolvimento. 6 — Objetivo da reforma jurídica. Os Códigos. 7 — Reforma constitucional. 8 — Pressupostos da reforma do sistema jurídico. 9 — Unidade da reforma. 10 — Conclusão.**

1. A revisão da estrutura do direito nacional, no processo das reformas essenciais, pode ser examinada de dois ângulos. De um, tendo em consideração as transformações gerais perseguidas. De outro, vista a ordem jurídica em sua existência autônoma, como complexo de instituições permanentes.

Conforme o ângulo de observação, a reforma do organismo jurídico é **meio** para realização de outras mudanças, ou um **fim** em si mesma.

2. No conjunto das reformas fundamentais, a revisão da estrutura jurídica tem o relêvo da saliência principal no sistema de uma cordilheira. Assim como a montanha mais alta domina a paisagem circunstante, o direito novo em elaboração no país deverá envolver, caracterizar e delimitar as demais transformações. Nenhuma se processará, normalmente, fora dos quadros jurídicos renovados.

Constituirão êstes o suporte lógico, o instrumento de coordenação, a garantia de continuidade disciplinada de tôdas as mudanças fundamentais. Como expressão normativa das inovações, êsse direito atualizado lhes dará forma e lhes traçará a perspectiva, cujos contornos flexíveis sofrerão as oscilações decorrentes do embate dos fatos e das idéias.

A estrutura jurídica que resultar de emendas à Constituição e do preparo de novas leis será, pois, alicerce e revestimento das mutações gerais no plano político, social, econômico, financeiro e administrativo. Assim, a reforma agrária, a tributária, a bancária, a reforma política e a ad-



ministrativa, e outras que forem intentadas, primeiro configurar-se-ão em leis, para que possam desdobrar-se em atos ordenados, imunes ao perigo do arbítrio e da insegurança ou da contradição.

Nem pode ser de outro modo, considerando-se os valores que integram a civilização contemporânea.

3. Em verdade, no mecanismo do Estado moderno, depois da Primeira Grande Guerra, toda atividade legítima é regulada pelo direito.

Variam os sistemas jurídicos: na forma, no fundamento, na eficácia de seus preceitos. Nos países da Europa continental e nos da América do Sul, prevalece o direito escrito, traduzido em leis minuciosas, descritivas, às vezes de conteúdo regulamentar. Nos povos de origem anglo-saxã, há uma extensa área de império do direito costumeiro, e as leis editadas têm o sentido genérico de diretrizes (**standards**). O direito nos estados socialistas visa a proteger imediatamente o interesse da coletividade. O contrário se observa nos regimes capitalistas, em que, de regra, o indivíduo e as empresas a seu serviço são os destinatários dos privilégios criados.

Essa diferenciação, contudo, não ergue fronteiras impenetráveis entre os sistemas jurídicos. Eles se comunicam por influência de fatores econômicos, políticos, culturais. No direito comparado distinguem-se mesmo **sistemas troncos** ou **padrões** e **sistemas derivados** ou **paralelos** <sup>(1)</sup>. Os primeiros representam centros de irradiação de regras e instituições. Formam-se os segundos pela recepção desses institutos do direito alienígena, a que o legislador nacional ajusta as peculiaridades e exigências do país. O direito francês e o dos Estados Unidos da América têm inspirado várias legislações, inclusive a do Brasil. O direito soviético é a principal fonte estrangeira dos sistemas jurídicos das democracias populares. Há, em consequência, elementos comuns nos regimes diversificados, o que lhes imprime unidade na adoção de princípios gerais e básicos.

Examinando o problema no campo do direito constitucional, tivemos oportunidade de assinalar: o que a partir de 1919 se observa é o anseio de redução a fórmulas jurídicas da realidade social e política peculiar a cada povo. Luta-se por que as diferenciações do meio nacional sejam investigadas e consideradas. A finalidade é que os sistemas normativos se tornem instrumentos adequados à satisfação de necessidades diversificadas.

Mas este anseio mesmo — acrescentamos — salvo as deturpações que sofreu, converte-se, por sua generalização, numa constante do direito constitucional hodierno, sem antagonismo com os princípios e tendências universais prevalentes <sup>(2)</sup>.

Não se estabelece conflito porque o propósito de objetividade e essas diretrizes fundamentais de racionalização do poder, de aumento da intervenção do Estado no domínio social e econômico, de reconhecimento dos direitos sociais, de proteção efetiva das franquias políticas — se corporificam, essencialmente, na ampliação da força ordenadora dos sistemas jurídicos. Demais, dado o sentido de humanização das transformações, o crescimento da órbita jurídica definiu-se, acentuadamente, na linha de preponderância do direito público sobre o direito privado. **Savattier** <sup>(3)</sup> analisou a uniformidade dessa tendência, através das mutações do direito da família e dos bens,

do direito de propriedade, dos contratos, do seguro e da socialização da responsabilidade civil. E concluiu que a evolução configurada parece impor-se com o rigor de uma lei social de nosso tempo.

De fato, a generalidade e a constância com que se positiva a dilatação das raías do direito, num claro processo de publicização de suas normas, conferem ao fenômeno a categoria de uma lei social do mundo presente. Precisamente pela verificação desse fenômeno, e embora partidário de vê-lo contido em fronteiras vivas, **Ripert** <sup>(4)</sup> reconhece que "a um direito fundado na iniciativa individual, na liberdade das convenções, na responsabilidade delitual, substituiu um direito vigilante e dirigente de tôdas as ações humanas, no interêsse superior da sociedade".

O fato é de amplitude universal, com inegáveis manifestações no Brasil, numa legislação sem harmonia.

4. Mas, apesar da evidência desse fato cultural e de técnica jurídica, é posta em dúvida a eficácia da lei e até a sobrevivência do direito. Por motivos diversos, uns essencialmente teóricos, outros fundados no contraste entre a norma e os fatos, os juristas situam a controvérsia com vigor.

Na linha de entendimento do declínio do direito, **Burdeau** <sup>(5)</sup> sustenta a desintegração do conceito e da autoridade da lei, como reflexo de um fenômeno sociológico. A par do crescimento da "regulamentação burocrática", divisa uma resistência coletiva ao caráter coercitivo externo da norma, "a um constrangimento que aos homens não parece derivar das coisas". Reconhece que "nunca se afirmou vontade mais resoluta de substituir o social espontâneo pelo social querido e construído". Adverte, entretanto, que "não é através da lei que o grupo tende a dirigir seu destino; é pelo Plano": **ce n'est pas par la loi que le groupe tend à assumer son destin; c'est par le Plan**. Assim assevera porque, a seu ver, o plano, ao contrário da lei, "é o instrumento perfeito desta nova e sutil técnica de comando. Suas previsões referem-se às barragens, às estradas, à produção química, ao volume dos investimentos agrícolas ou à taxa de crescimento das indústrias energéticas. Em nenhuma parte estabelece uma obrigação pesando sobre o homem". E com veemência de convicção remata o Professor da Faculdade de Direito de Paris, presumindo que as sociedades ingressem definitivamente na abundância: "O homem integralmente socializado não tem necessidade de leis; os mecanismos internos do grupo bastam para assegurar a adaptação de seu comportamento às exigências do conjunto. Para suprir a insuficiência das reações espontâneas, uma administração tecnocrática pode agir como disciplina de reflexos".

Não obstante a autoridade do Mestre, a doutrina por êle exposta é demasiado rígida, ou pessimista. O que lhe parece desintegração da idéia e do prestígio da lei é mudança do processo de elaboração e da função da norma. Dá-se-lhe perspectiva mais ampla para que possa atender, como fato social, a exigências que se renovam. A "regulamentação burocrática", significando forma de desdobramento da técnica jurídica ou aspecto do fenômeno incoercível da delegação legislativa, pode reduzir a competência dos parlamentos. Não atinge a noção mesma de lei. A regulamentação executiva é manifestação do direito instituído num país, e tem, por decorrência lógica, a identidade de natureza imperativa.

É contestável, também, que o plano substitua a lei, e não tenha, como esta, força coercitiva. Salvo exceções, os planos de governo se consubstanciam em leis, ou por leis são aprovados, inclusive para legitimação das despesas previstas. Assim, a recente Constituição da Iugoslávia, promulgada em 7 de abril de 1963, atribui à Assembléia Federal a competência de adotar os planos econômicos e sociais (art. 164, n.º 3). Na França mesmo, a Constituição de 4 de outubro de 1958 prescreve que as leis-programa determinam os objetivos da ação econômica e social do Estado (art. 34). Demais, todo plano, na esfera política, cria limitações e coação, porque visa a realizar e reformar num regime de prioridades, o que pressupõe supremacia dos interesses ordenados sobre a ação arbitrária de indivíduos e grupos. Logo, a própria idéia de plano, como entendida no universo civilizado, e sobretudo nos países de economia socialista, contraria a presunção de que "os mecanismos internos do grupo" venham a substituir as leis.

Formas paralelas de disciplina das ações humanas se instituem, sem dúvida. O progresso cria oportunidades e multiplica os meios de dirigi-las. Gradualmente, porém, aumenta o poder normativo da lei, pois, a cada passo — e como assinalou, aliás, Burdeau<sup>(6)</sup>, em outro estudo e com igual melancolia — dados até aí contidos no domínio desprezado dos fatos recobrem, com sua exuberância, o jardim policiado do direito.

É certo que, apesar do crescimento contínuo da ordem jurídica, nem todos os fatos são regulados, nem as regras adotadas correspondem sempre a soluções justas ou adequadas. Nessa circunstância, por sinal, Ripert<sup>(7)</sup> baseia um de seus argumentos sobre o declínio do direito. "Enquanto políticos e juristas deliberam, regulamentam e julgam — salienta — milhares de seres humanos sofrem atos que as leis permitem ou não reprimem, e tantos sofrimentos imerecidos lhes fazem perder o respeito por um direito que não os protege". Mas, se a esfera do direito se amplia sempre e a civilização aperfeiçoa a cultura dos povos, a expectativa é de que o direito corrigirá, crescentemente, as anomalias sociais. Depois, num período de transição como o presente, as instituições não podem ser perfeitas, nem acompanhar, com sincronismo absoluto, o ímpeto dos fatos.

Como um **valor de civilização** comprovado, o direito há de ter sempre suas instituições em aperfeiçoamento. Seus preceitos devem ser ajustados às flutuações da vida social, sem que as revelem apenas, ou se escravizem a contingências. A norma jurídica adapta-se à realidade e exerce sobre ela uma função educativa e de direção, assegurada por seu teor lógico e por sua obrigatoriedade. Fator de revelação e de ordenação dos fatos, o direito imprime uma fisionomia a cada sociedade. Essa influência não é excludente de outros dados sociais. Contudo, o direito, ainda que recebendo o influxo de fenômenos diversos, transmite à sociedade uma configuração, susceptível de variações, mas sempre identificável. **Bernstein**<sup>(8)</sup> assinalou o fato em livro de 1899. "Deixando de parte a questão de saber se ou em que sentido a lei é um fator primário ou secundário da vida de uma comunidade — observou o socialista alemão — é a natureza das leis dessa comunidade que, em cada caso, dá, sem dúvida alguma, a idéia mais concentrada do seu caráter." O estudo das civilizações e dos povos retrata a constância dessa verdade histórica e sociológica.

Erros e descaminhos de legisladores e governantes não devem ser atribuídos à própria natureza do direito, como fato normativo. As desfigurações de um momento,

que fazem da legislação instrumento de injustiças ou a conservam em **atraso** desmedido com os fatos, são corrigidas pelas reformas profundas.

5. Elemento de revelação, disciplina e caracterização dos demais fatos sociais, o direito se modifica e, ao mesmo tempo, dirige inovações, no curso das reformas de estrutura. Por isso a revisão da ordem jurídica é meio e fim de reforma. **Orlando Gomes** <sup>(9)</sup> acentua, mesmo, a primazia do direito no processo do desenvolvimento em geral. "O ordenamento jurídico, porque regula a conduta dos homens na sociedade, constitui, sob o ponto de vista institucional — escreve o Professor da Universidade da Bahia — o principal fator de influência no processo de desenvolvimento, visto que o sistema legal pode favorecê-lo, ou dificultá-lo."

Exatamente porque o sistema jurídico estabelece diretrizes e formas de comportamento, com repercussão direta nas relações gerais de coexistência, a revisão de suas instituições é intensamente polêmica. Interesses criados, privilégios instituídos, o espírito de rotina, resíduos da formação histórica, o medo de inovar, interferem para retardar as transformações da ordem jurídica. É assim em todos os países. Mesmo naqueles que operaram grandes mudanças, as instituições que substituíram as esclerosadas tendem também à ossificação.

Não há de surpreender, pois, a resistência às reformas no Brasil. As nascentes de nossa formação política projetam-se, ainda hoje, no desdobramento dos fatos, apesar das mutações ocorridas no meio social e cultural, inclusive com a constituição de um proletariado, relativamente organizado. Aquela ordem privada que exerceu papel marcante na criação e no crescimento do poder político e do direito — e de que **Nestor Duarte** <sup>(10)</sup> nos oferece análise singular e notável — sobrevive, embora atenuada, ou revestida de colorido nôvo. Os mais agudos acontecimentos recentes da vida nacional, examinados sem predisposições perturbadoras, revelam essa presença do **espírito privado** contra o **espírito público**. Ainda procede, pois, a observação do professor e escritor baiano: "Ante a realidade do Brasil, o papel do Estado não é refletir e conservar tal ou qual ambiência, mas assumir a função de reformar, criar, educar um povo." É claro que, decorridos vinte e cinco anos da publicação de seu livro valioso, cumpre atentar na evolução operada no País, sobretudo depois do segundo conflito mundial. Assim, é de ver que, se não há uma opinião pública vigilante, correspondente ao volume da população, há um pensamento militante e renovador, conquanto sem disciplina firme, nas diferentes áreas da sociedade. A êsse espírito de combate não podem ser indiferentes os titulares do poder político, aí compreendidos os legisladores, no encaminhamento e adoção das reformas fundamentais. A tranqüilidade, real ou aparente, de um instante não autoriza decisões arbitrárias, ou de acomodações ilimitadas. Os movimentos de opinião costumam surpreender, como tempestades imprevistas. Diante da evolução verificada, não será correto dizer que as reformas se processarão para "uma população economicamente morta e politicamente alheia a qualquer idéia de direitos políticos e deveres cívicos" — como pôde asseverar **Gilberto Amado** <sup>(11)</sup> da Constituição do Império em relação ao meio a que se destinava.

Essa realidade nova é também fato condicionador dos objetivos das reformas. Quais serão, porém, os objetivos da reforma, na esfera da ordem jurídica?

6. "Toda disposição ou norma de direito visa a alcançar, ao mesmo tempo, três finalidades: distribuir justiça, promover o bem comum, criar segurança jurídica. As ordenações jurídicas diferenciam-se entre si pela proporção dessas finalidades." Esse

preciso conceito de **Radbruch** <sup>(12)</sup>, válido para o universo jurídico, pode resumir os fins da reforma do direito nacional.

Quer se trate de proposições em que a revisão do sistema jurídico assegura a efetivação de outras mudanças — como na reforma constitucional, na agrária, na administrativa — ou se trate daquelas provisões em que a inovação se realiza com a substituição ou alteração das leis — como na reforma dos Códigos — num ou noutro caso os novos princípios devem encerrar as três metas. Sejam de direito público ou de direito privado, de categoria constitucional ou ordinária, as leis nascentes, na medida de seu conteúdo específico, hão de atender a essa tríplice destinação. Nela se consubstancia o ideal de estabilidade e de justiça, imanente ao direito.

As grandes leis vigentes já não correspondem a essas aspirações. Por sua ancianidade, pela filiação a sistemas superados, pelas alterações que lhes destruíram a unidade, ou porque mudou o ambiente social, essas leis perderam a perspectiva histórica e a integridade de sua força normativa. Já não garantem, plenamente, a administração de justiça, nem a promoção do bem comum ou a segurança jurídica.

O Código Comercial é contemporâneo do Império. Data de 1850. Um século de violentas transformações econômicas envelheceu e fendeu sua estrutura. Na multiplicação das atividades comerciais e industriais, na transição do Estado liberal para o Estado intervencionista, sucessivas leis revogaram normas do Código, ou disciplinaram relações e fatos nêle não previstos. O regime legal da falência, dos bancos, dos títulos de crédito, da propriedade industrial, dos atos de importação e exportação, das sociedades, e de tantos outros institutos e relações do direito mercantil, constituiu-se em normas especiais, muitas até em flagrante divórcio com o sistema do Código centenário.

De 1917 é o Código Civil. A grande sistematização de Clóvis Bevilacqua não tem, assim, a idade dos documentos antigos. Consagrou, porém, a filosofia jurídica do individualismo, quando esta já se encontrava em crise, para ser vencida, no após-guerra imediato, pelas idéias de sentido social e de humanização do direito, de exigência de conciliação entre o interesse privado e o interesse coletivo. Daí, e em consequência da aceleração do processo de mudanças sociais, econômicas e culturais, as derrogações do texto do Código, a formação de um aglomerado de leis civis estranhas a seu espírito e a seu alcance. No domínio da família, dos contratos, da propriedade, da prescrição, dos registros, e em outros aspectos, uma série de leis abre exceções ao regime de codificação, assim reduzida no prestígio de seu sistema.

A elaboração e o crescimento das leis definidoras das relações entre o capital e o trabalho ampliaram a mutilação do Código Comercial e do Civil. Deslocou-se do âmbito de ordenamentos tradicionais, para uma projeção nova do sistema legislativo, todo um complexo de situações e fatos, de caracterização variável e por vêzes sutil.

Mas, em que pêsse à multiplicidade de leis especiais, situações diversas suscitam o problema de nova disciplina. O recente Anteprojeto de Código Civil elaborado pelo Professor Orlando Gomes <sup>(13)</sup>, como base para reforma do atual sistema, contém várias sugestões inovadoras. Estabelece a aquisição da maioridade aos dezoito anos (art. 5.º) e a perfeita igualdade entre os cônjuges (arts. 134 e 139 a 141). Substitui o regime de comunhão universal de bens, como regime legal no casamento, pelo de separação com comunhão de aqüestos (art. 169). Permite a modificação do regime

de bens no curso do casamento, desde que não seja o de separação obrigatória (art. 167). Autoriza a legitimação adotiva (art. 246). Regula amplamente o condomínio de edifícios de apartamentos (arts. 483 a 510) e a promessa irrevogável de venda (arts. 597 — 608). E outras questões serão, seguramente, propostas.

Mesmo a Legislação do Trabalho requer correção de contradições e lacunas. Apesar de posterior a 1930, em suas linhas mestras, e de obedecer à tendência preponderante de conciliar os conflitos entre empregadores e empregados, é legislação formada sob a inspiração de processos, idéias e comandos diversos. Agora mesmo, conquanto salientando a importância desses textos legais, assinalou a falta de sistematização e de unidade de seus princípios o Professor **Evaristo de Moraes Filho** <sup>(14)</sup>, no erudito estudo com que apresentou ao Governo o Anteprojeto de Código do Trabalho. E ordenou, nesse Anteprojeto, para assegurar coerência ao sistema em formação, o complexo de normas sobre fatos, relações e institutos situáveis no domínio do direito especial. Incluiu a greve (arts. 795 — 814), o acidente de trabalho (arts. 267 — 358), o salário-mínimo (arts. 105 — 160). Em anexo, estabelece a regulamentação do trabalho doméstico, do trabalho em domicílio, dos advogados, além de outros.

Aos exemplos dessas leis poder-se-á acrescentar o dos códigos elaborados no Estado Novo: o de Processo Civil e Comercial, o de Processo Penal, o Penal. A par de defeitos que a experiência revelou, alguns dos quais ainda não sanados por leis especiais, essas codificações, impostas num regime ditatorial, encerram incompatibilidades com o sistema institucional oriundo da redemocratização operada em 1946. Não é só: postulados essenciais nelas inscritos esmaeceram diante das condições reais do País. Na excelente exposição de motivos com que ilustrou a apresentação do Anteprojeto de Código de Processo Civil, o Professor **Alfredo Buzaid** <sup>(15)</sup> faz observações dessa natureza quanto à lei adjetiva de 1939. “Os próprios princípios informativos do Código, embora louváveis, do ponto de vista dogmático — elucida —, não lograram plena efetivação. A extensão territorial do País, as promoções dos magistrados de entrância para entrância, o surto do processo que deu lugar à formação de um grande parque industrial e o aumento da densidade demográfica vieram criar consideráveis embaraços à aplicação dos princípios da oralidade e da identidade da pessoa física do juiz, consagrados em termos rígidos no sistema do Código. Os inconvenientes resultavam não do sistema de princípios, mas de sua adaptação às condições geográficas, a cujo respeito falharam as previsões do legislador.” Nem os códigos mais novos, portanto, escapam ao imperativo de reforma.

7. Dêse processo revisionista não está isenta, sequer, a Constituição. Embora elaborada e promulgada em 1946, as circunstâncias não permitiram que se lhe imprimisse grande impulso criador e de renovação. Os resíduos do poder pessoal, subjacentes no meio político e militar, aconselhavam a imediata estruturação do regime democrático, ainda que prejudicando a recepção de idéias e práticas reclamadas pelas transformações da sociedade e do Estado. Demais, o longo período de ditadura impediu o exercício regular da vida pública, a formação de novos dirigentes, a conquista de experiência política pelas gerações mais jovens, o amplo, livre e prévio exame de teses fundamentais, que deveriam repercutir na Constituinte. Esses e outros fatores haveriam de influir, como influíram, nos trabalhos da elaboração constitucional, dificultando a adoção de inovações, ou melhor enquadramento das instituições.

Ainda não se procedeu a um esforço sistematizado de reforma. Em 1956, o govêrno mesmo, considerando a experiência de um decênio, organizou Comissão Especial de Juristas para estudos da revisão constitucional. Foram preparadas, então, sugestões sôbre discriminação de rendas, competência da polícia federal, elaboração legislativa e orçamentária, acumulação de mandatos eletivos, maioria absoluta, coincidência de mandatos, competência do Supremo Tribunal Federal, estágio de juizes de carreira, desapropriação por interesse social e reversão de militares ao serviço ativo<sup>(16)</sup>. Essas sugestões, conquanto encaminhadas ao Congresso Nacional, como subsídios, e apesar das crises que têm sacudido o regime, não proporcionaram exame ordenado do assunto.

As principais modificações introduzidas no texto decorreram sempre de situações críticas. Assim foi em 1961, com a implantação do sistema parlamentar de govêrno (Emenda n.º 4). Assim neste ano de 1964, com as alterações que instituíram a coincidência de mandatos eletivos, a elegibilidade de militares subalternos e a regra da maioria absoluta para eleição do Presidente da República (Emenda n.º 9). A experiência política revela, porém, que as revisões constitucionais mais sábias e duradouras são as que se realizam sem a pressão da fôrça — armada, econômica ou popular.

Alterar a Constituição exige, decerto, o maior cuidado, porquanto é a base de tôda a ordem jurídica. Mantê-la intangível, porém, diante de fatos em rebeldia, é sacrificá-la. Se as constituições são expressão do caráter nacional, e, por sua vez, moldam o caráter dos que a elas se habituam, como ponderou **Bryce**<sup>(17)</sup>, a reforma de seus textos deve refletir capacidade de adaptação e fôrça criadora. Revendo, oportunamente, para adaptar e criar, o constituinte confere ao estatuto político mais eficácia e assegura poder e condições de incorporação do maior número de indivíduos aos benefícios da civilização. A firmeza dessa orientação outorça, enfim, à Constituição a insigne autoridade que provém da obediência consentida a uma lei atualizada. Se o contrário faz o legislador, as injustiças sociais acabam por anular, pela rebelião, o constrangimento duramente impôsto. **Jacques Leclercq**<sup>(18)</sup> tem razão quando afirma que, "no meio do Século XX, as desigualdades que não se fundam no valor pessoal se tornaram intoleráveis".

A reforma da Constituição brasileira, no que fôr necessário rever, precisa observar essa diretriz, para que o esforço realizado não se reduza a um incômodo desprezível. Emendando-a para proporcionar a reforma política, a agrária, a concessão de voto ao analfabeto ou para simplificar o processo de criação das leis, o legislador deve atentar sempre em que a revisão tem sentido permanente e destinação coletiva inspirada na igualdade.

8. Esses pressupostos de permanência e de destinação coletiva inspirada na igualdade marcam, também, a construção ou a reforma de todo o sistema legislativo. E há que ver mais.

O exercício efetivo dos direitos é consectário da independência econômica. Num país em desenvolvimento, a independência econômica dos indivíduos, considerados em conjunto, é reflexo, a seu turno, do exercício real do poder de autodeterminação do Estado e do povo, traduzido na livre fixação de sua política e no soberano aproveitamento das riquezas nacionais.

A posição de soberania não implica, evidentemente, isolamento de cultura. O direito, como se sabe, tem fundamento e perspectiva de alcance universal. O critério de objetividade na formação das leis, em função da realidade nacional, não se confunde com atraso cultural. A originalidade de um sistema jurídico não significa ignorância dos valores constantes e universais do direito, nem desconhecimento da experiência vitoriosa de outros povos. "O nacionalismo jurídico — bem o diz o Professor **René David**, em livro d'êste ano (19) — é um provincialismo inconciliável com o verdadeiro espírito científico; é uma limitação e um perigo para o desenvolvimento e a aplicação do direito nacional."

9. Em resumo, as reformas básicas, definidoras do que se convencionou chamar há alguns anos, a **revolução brasileira**, devem expressar-se originariamente, em leis gerais, ou especiais. É imperioso que as leis de reforma assegurem a consolidação e a ampliação do regime democrático, e o desenvolvimento econômico do País, para que sejam social e politicamente válidas.

Tais objetivos, entretanto, não serão alcançados se a estrutura jurídica renovada não se erguer sobre princípios uniformes ou pelo menos coerentes, bastante fortes para substituir, no contraste dos fatos, as instituições e práticas e os costumes e privilégios condenados, mas resistentes.

10. Os conflitos abertos na sociedade, pelas anomalias existentes, são estímulo à correção lógica e à prudência dos governantes e dos legisladores. A contradição, num sistema legal de reformas, é mais do que danosa, porque destruidora de esperanças gerais. E o desencanto de um povo tem a dimensão do infinito.

#### NOTAS

- (1) ARMINJON — Nolde-Wolff — *Traité de Droit Comparé* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1950 — T. I, pgs. 47 e ss.
- (2) MARINHO, Josphat — *Unidade do Direito Constitucional Hodierno* — In *Rev. da Fac. de Dir. da Univ. da Bahia*, 1952.
- (3) SAVATIER, René — *Du Droit Civil au Droit Public* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1945 — pag. 144.
- (4) RIPERT, Georges — *Les Forces Créatrices du Droit* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1955 — pag. 35.
- (5) BURDEAU, Georges — *Le declin de la loi* — In *Archives de Philosophie du Droit*, n.º 8 — *Le Dépassement du Droit* — Sirey, Paris, 1963 — pags. 35-41.
- (6) BURDEAU, Georges — *Une survivance: la notion de Constitution* — In *L'Évolution du Droit Public* — *Études en l'honneur d'Achille Mestre* — Sirey, Paris, 1956 — pag. 53.
- (7) RIPERT, Georges — *Le Déclin du Droit* — Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1949 — *Préf.*, pags. VI-VII.
- (8) BERNSTEIN, Eduard — *Socialismo Evolucionário* — Trad. de Manuel Teles — Zahar Edits., Rio, 1964 — pag. 87.
- (9) GOMES, Orlando — *Direito e Desenvolvimento* — Pubs. da Univ. da Bahia — 1961 — pag. 19.
- (10) DUARTE, Nestor — *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional* — Comp. Edit. Nac., S. P. — 1939, espte. — pag. 211 e 229.
- (11) AMADO, Gilberto — *Três Livros* — Liv. José Olympio Edit., Rio, 1963 — pag. 222 (As Instituições Políticas e o Meio Social no Brasil).
- (12) RADBRUCH, Gustav — *El Espíritu del Derecho Inglés* — Trad. de Fernando Vela — *Rev. de Occidente*, Madrid, 1958 — pag. 65.
- (13) GOMES, Orlando — *Anteprojeto de Código Civil* — *Diário Oficial* de 8-4-63 — Seção I, Parte I.
- (14) MORAES FILHO, Evaristo — *Anteprojeto de Código do Trabalho* — Imp. Nac., Rio, 1963 — pag. 20.
- (15) BUZAID, Alfredo — *Exposição de Motivos ao Anteprojeto de Cod. de Proc. Civil* — *Diário Oficial* de 18-6-64 — Seção I, Parte I.
- (16) *REFORMA CONSTITUCIONAL* — Imp. Nac., Rio, 1956.
- (17) BRYCE, James — *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas* — Inst. de Estudios Políticos — Madrid, 1952 — pag. 12.
- (18) LECLERCQ, Jacques — *La Révolution de l'homme au XXe. siècle* — Casterman, 1963 — pag. 41.
- (19) DAVID, René — *Les Grands Systemes de Droit Contemporains* — Dalloz — Paris, 1964 — pag. 11.



## INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODÊRES DA UNIÃO

- O ART. 64 DA  
CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL E O  
PAPEL DO SENADO
- FUNÇÃO DO  
PODER JUDICIÁRIO
- O SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

*Senador Argemiro de Figueiredo*

O princípio da harmonia e independência dos Podêres da União está expressamente consagrado no art. 36 da Constituição da República. E é hoje quase universal. Não iremos buscar, na área da controvérsia, a quem cabe a glória dessa divisão tripartida de podêres ou funções, através dos quais o Estado realiza os seus fins. Mesmo que a coroa se ajuste melhor na cabeça genial de Aristóteles, é certo que foi Montesquieu, no "Espírito das Leis", quem precisou e sistematizou a monumental classificação das funções do Estado. A atividade estatal é exercida, assim, em quase tôdas as organizações políticas do mundo, em três setores distintos — **legislação, administração e jurisdição**. O **Poder Legislativo**, estruturado no sistema constitucional, em um dos órgãos que exercem efetivamente a soberania do povo, tem a atividade ligada à vida jurídica da comunidade, ou seja, dita as regras sociais obrigatórias, disciplinadoras das fôrças sociais, formando o direito. Este, por sua vez, se executa ou realiza, pelo exercício das outras duas funções estatais, uma, aplicando a lei, de ofício (**administração**); e outra, aplicando a lei, contenciosamente, o que significa a atividade jurisdicional ou a função de julgar. As duas últimas atividades do Estado correspondem, como é óbvio, aos dois outros Podêres da União, denominados, respectivamente, no sistema constitucional vigente, Executivo e Judiciário. Legislativo, Executivo e Judiciário são, assim, os podêres constitucionalmente instituídos, conforme a tradição do nosso Direito Público. (Seabra Fagundes, "O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário" — págs. 13 e seguintes.) Mesmo que essa divisão dos Podêres não seja rigorosamente exata, no tocante às funções de cada um, é certo que ela está consagrada na vida constitucional dos povos livres, como o meio mais seguro de tornar efetiva a garantia dos direitos individuais.

Na independência e harmonia dos Podêres da União, está o equilíbrio da Federação. São independentes, cada um com a prerrogativa de exercer, dentro de peculiar esfera de atividade, a soberania da Nação, com a mesma soma de autoridade. Mas, não se isolam em compartimen-

tos estanques. Ao contrário, mantêm relações recíprocas, ajudam-se e corrigem-se (Almachio Diniz — "Direito Público e Direito Constitucional"). É a teoria do equilíbrio e da balança de poderes.

Amaro Cavalcanti, citado por Luís Autuori, no "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", vol. 31, pág. 73, define, admiravelmente, o sentido da harmonia e independência dos Poderes da União:

"Poderes **independentes**, nos termos da Constituição Federal, quer dizer — poderes que deliberam e agem, em esferas determinadas, por autoridade própria (**ex propria auctoritate**), não reconhecendo nenhum superior entre si. Poderes **harmônicos**, quer dizer, por sua vez, **podêres que se entendem, se auxiliam, que colaboram para um mesmo fim.**" (O grifo é nosso.)

Ainda melhor, de vez que mais se aproxima da conclusão a que iremos chegar, é a lição do grande Barbalho, nos "Comentários à Constituição Federal de 1891". Grifamos também algumas das palavras do Mestre, mais atinentes ao caso de que tratamos. Vejamos:

"Em vez, pois, de **podêres rivais e vivendo em conflito**, a Constituição os estatui **harmônicos**, devendo cada um **respeitar** a esfera de atribuições dos outros e exercer as próprias de modo que **nunca de embaraço**, mas de **facilidade e coadjuvação**, **servam às dos demais**, colaborando todos assim a bem da comunhão. Para obter isso, usou a Constituição de alguns expedientes e combinações, interessando e fazendo penetrar de certo modo a ação de uns no movimento funcional dos outros poderes."

Barbalho passa, em seguida, a definir, em detalhes, o sistema de freios e contrapesos, adotado pela organização republicana, como resguardo e limitação dos Poderes. E assim, na parte referente à **contenção dos excessos** do Poder Legislativo, diz:

"Os do Poder Legislativo ainda pelo Judiciário, que tem a faculdade de declarar inconstitucionais, e por isso inaplicáveis, as leis que forem contrárias à Suprema Lei da Nação."

A atividade de julgar, no sentido mais amplo; julgar os casos contenciosos está, como se disse, na órbita funcional do Poder Judiciário. A êle cabe a garantia dos direitos ameaçados de violação. A êle cabe a reintegração dos direitos violados e o exame da validade das leis. É verdade que nem sempre se lhe deu essa amplitude de ação. **Hamilton**, na sua monumental obra "O Federalista", tão bem definida como a bíblia dos princípios que norteiam a vida constitucional dos Estados Unidos, ao referir-se à divisão tripartidária da atividade estatal, combatia a organização do Judiciário com poderes restritos como se iniciara, com as palavras finais deste trecho que vamos reproduzir:

"O Poder Executivo não somente pode dispensar honrarias, como também dispor da espada; e o Legislativo, da bolsa, sem falar-se na prescrição de direitos e deveres; e ao Judiciário, ao contrário, sem influência, nem espada, nem bolsa, incumbe apenas **julgar.**" (Vol. 3, pág. 163.)

Com o prestígio marcante do insigne constitucionalista, passou a influir nos julgados americanos o princípio de que ao Judiciário cabia também a função de examinar a validade das leis e negar-lhes aplicação, quando se contrapunham aos termos da Lei Maior. O aresto pioneiro foi o de Johan Marshall, de 24 de fevereiro de

1803, no tocante à Suprema Corte, porquanto, em **Philadelphia**, em 1795, o Juiz Caterson já rejeitava uma lei do Congresso, por entendê-la agressiva à Constituição. Mas foi do aresto célebre da Suprema Corte que essa extensão de poderes ao Judiciário assumiu foros de universalidade.

### O PROBLEMA DA INCONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Não tinha consistência jurídica no Brasil a arguição da inconstitucionalidade das leis, antes do advento do regime republicano (José Gomes B. Câmara — “Reperitório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, volume 26, pág. 305). O supremo órgão da Justiça era restrito em suas funções e agia em nome do monarca. Com a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, foi, juridicamente, despertada a tese. Mas sem ânimo forte. Contudo, Teixeira de Freitas, antes daquela Lei Maior, levantara a questão da incompatibilidade da Lei n.º 1.096, de 10 de setembro de 1860, com um texto da Carta Constitucional do Império. Por sua vez, Campos Sales, citado por José Gomes B. Câmara, na exposição de motivos encaminhada ao Governo Provisório, contendo o projeto de organização da Justiça Federal, sustentava:

“A Magistratura que agora se instala no País, graças ao regime republicano, não é um instrumento cego ou mero intérprete na execução dos atos do Poder Legislativo. Antes de aplicar a lei, cabe-lhe o direito de exame, podendo **dar-lhe ou recusar-lhe sanção, se ela lhe parecer conforme ou contrária à Constituição.**”

Era já a influência da corrente de princípios que empolgava a cultura americana. Depois da Constituição de 1891, que, aliás, não definia expressamente aquela faculdade do Poder Judiciário, concernente ao exame da própria lei, foi a matéria da constitucionalidade dos atos legislativos tratada frontalmente pela Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894. Nela, o art. 13 assim dispunha:

“Os juizes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar, aos casos ocorrentes, as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição.”

Introduzida no direito pátrio a função do Judiciário, **extensiva ao exame das leis** nos casos contenciosos, essa atividade deixou de ser considerada simples faculdade outorgada àquele Poder, para se constituir **um dever impôsto ao juiz**. A verdade, porém, é que, declarada a inconstitucionalidade, o ato fulminado pela decisão, se não era aplicado **in casu**, continuava vigente na estrutura jurídica da Nação. Apenas se observavam, em tais casos, algumas reações inspiradas no princípio da **harmonia dos Poderes**, que conduziam o Congresso a revogar os atos invalidados no pretório por inconstitucionais — (Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II, pág. 117).

### O SENTIDO DOS ARGUMENTOS EXPOSTOS

De tudo quanto temos exposto até aqui, chegamos à conclusão de que a função de julgar, específica do Poder Judiciário, é uma imposição do princípio universal da divisão dos poderes, inspirada por Aristóteles, em sua **Política** e sistematizada por Montesquieu, no monumental **Espírito das Leis**.

Se o Legislativo elabora a lei e constrói a vida jurídica da comunidade; se o Executivo realiza o direito cumprindo e fazendo cumprir as normas legais, **só o Judiciário tem competência** para dizer de sua validade, quando, sobre ela, se recorrer

ao pretório. É certo, porém, como já o dissemos, que as decisões não poderiam impor-se, com força coactiva, fora do **caso julgado**. Valiam e valem **in casu** e não **erga omnes**. E isso ainda como uma decorrência do princípio da **divisão dos poderes**. Realmente, se a extensão e os limites outorgados ao Poder Judiciário atingissem o ato fulminado de inconstitucionalidade, com efeito anulatório **para todos**, teríamos uma ingerência anárquica daquêle Poder na órbita do Legislativo, **revogando** uma lei emanada de sua soberania.

### O ARTIGO 64 DA CONSTITUIÇÃO

O art. 64 da Constituição é de importância transcendental. Ele está ligado aos interesses da segurança dos direitos da comunidade. É imanente à ordem jurídica do País. Tem vinculações substanciais com todo o sistema da Constituição, organizado nos fundamentos da divisão tripartida das funções estatais.

Vejamos: — Quando o Poder Judiciário fulmina o ato, por inconstitucional, só poderá fazê-lo julgando o caso que lhe foi afeto. Apenas as partes que acorreram ao pretório beneficiam-se com a decisão. Mas, o ato continua vigente na comunidade. E a ordem jurídica da Nação permanece contaminada por êle, que, apesar de inválido, inconstitucional, permanece regulando as relações jurídicas. É, portanto, uma situação indesejável, uma vez que impeditiva da estabilidade e da segurança do direito. Daí por que a Constituinte de 1946 elaborou o texto consubstanciado no art. 64 da Lei Maior da República, que assim dispõe:

“Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”

Em face da letra, do espírito, e da referência expressa ao Órgão Supremo do Poder Judiciário, que se vê acima, não se pode proceder à exegese segura do art. 64, sem ajustá-lo ao que dispõe o art. 200 da Constituição Federal:

“Art. 200 — Só pelo voto da maioria absoluta dos seus Membros poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público.”

Não é passível de dúvida que os juízes singulares podem também decretar a nulidade da lei, por ser ela contrária à Constituição. Mas, as decisões dêstes como as dos tribunais não têm a mesma eficácia da que é proferida em caráter definitivo, por maioria absoluta dos seus membros, pelo Supremo Tribunal Federal:

“a decisão do Supremo Tribunal Federal é que tem **plus** de eficácia, assim em relação à decisão dos outros tribunais como em relação à decisão dos juízes — **que é o de bastar à deliberação do Senado Federal quanto à suspensão de execução das leis ou decretos (art. 64) que forem tidos, por decisão transitada em julgado, como contrários à Constituição.**” (Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1946”, pág. 299.)

Como se observa, os dois citados artigos da Constituição estão vinculados, no processo de uma exegese segura, entre si, e ambos estão ligados a todo sistema constitucional vigente, sobretudo ao princípio da **harmonia** que deve prevalecer, acima de tudo, entre os Poderes da União (art. 36 da Carta Magna).

### É DEVER DO SENADO

Declarada a inconstitucionalidade da lei ou decreto pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos prescritos no art. 200, é dever do Senado **suspender a execução**

do ato fulminado por inconstitucional. **Não pode o Senado omitir-se. Incumbe-lhe esse dever.** Tal se lhe impõe, como respeito devido ao princípio da **independência dos Podêres**, cada um exercendo, na sua esfera de ação específica, uma função estatal. Pudesse o Judiciário deixar de aplicar aos casos ocorrentes uma lei válida, ou seja, conforme à Constituição, estaria subvertendo o sistema constitucional. Pudesse o Senado omitir-se à **incumbência** que lhe outorga a Constituição, no art. 64, ou seja, **suspender** a execução do ato declarado inconstitucional, estaria afrontando a **independência** do Poder Judiciário. A **omissão**, defendida inconsistentemente, **data venia**, pelo eminente jurista Senador Josaphat Marinho, significaria também atentado ao princípio constitucional da **harmonia** dos Podêres. A **harmonia** imposta pela Constituição é, como já vimos pela palavra dos Mestres, o dever do respeito mútuo, do acatamento e da ajuda recíproca, entre os Podêres da União. Isso para que todos atinjam o objetivo comum, que é o bem da comunidade, sob o império da ordem jurídica. A suspensão da execução do ato declarado inconstitucional pelo Supremo ainda se justifica, como dever do Senado, por um imperativo de ordem pública. É dever do Estado, através dos órgãos competentes, assegurar a estabilidade das relações jurídicas. **Omitir-se** ao dever de suspender a vigência da lei ou do decreto inconstitucional, dando eficácia **erga omnes** à decisão do Supremo, seria favorecer à instabilidade das relações jurídicas, deixando-as processar-se sob a disciplina do ato inválido ou inconstitucional.

A suspensão da execução do ato inconstitucional não é faculdade do Senado. É dever. **Faculdade** êle a terá apenas para examinar se a declaração da inconstitucionalidade processou-se na forma e nos termos prescritos nos arts. 64 e 200 da Constituição Federal.

“O Senado Federal, para exercer a sua função, pode examinar o julgado, que se lhe apresenta, em sua **existência e validade**; não, porém, em sua rescindibilidade.” (Pontes de Miranda, ob. cit., pág. 284.)

### AUTORIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ninguém ignora que o Supremo Tribunal Federal é a cúpula do Poder Judiciário. (Sampaio Doria, “Direito Constitucional”, vol. II, pág. 170.) É, sobretudo, o intérprete soberano da Constituição. A êle, diz Barbalho,

“ficou competindo a missão de **intérprete final e guarda da Constituição**, com podêres para definitivamente solver os conflitos, no domínio constitucional, da União com os Estados, dêstes entre si, e em garantia do povo e do cidadão...”

O modelo do Supremo Tribunal Federal está na Suprema Côrte dos Estados Unidos. Sôbre esta, disse Andrew Carnegie as seguintes palavras, citadas por Almachio Diniz, no seu “Direito Público e Direito Constitucional”, à pág. 234:

“... é superior a tôdas as nossas instituições, está acima da Câmara dos Deputados, do Senado, do Presidente, é o árbitro definitivo, o único árbitro, nenhuma jurisdição existindo sôbre a sua.”

Dêle, ainda podemos dizer o que Hedde disse, em feliz expressão, do Poder Judiciário: “**é a voz viva da Constituição**”.

Não pode, assim, o Senado interpretar a **incumbência** que a Constituição lhe dá no art. 64, como mera faculdade, o que lhe daria, por essa forma, a prerrogativa

de examinar a decisão do Supremo, face às circunstâncias sociais e políticas e à conveniência e oportunidade da medida. Assim o quer, entretanto, o eminente Professor Senador Josaphat Marinho, em brilhante argumentação, com que justificou a indicação, apresentada à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, no sentido de autorizar esta Casa do Congresso "a omitir-se de proclamar a suspensão da vigência do ato declarado inconstitucional, ou reservar-se para fazê-lo quando lhe parecer conveniente ou oportuno". Não é possível tal se admitir, como vimos. Submeter a decisão definitiva do Supremo Tribunal ao crivo do Senado, no tocante ao exame do mérito, da oportunidade e da conveniência da suspensão da execução do ato inconstitucional, seria, *data venia*, sobrepor-se o Legislativo à autoridade e à soberania do Judiciário, arruinar as bases do sistema constitucional, afrontar o princípio cardinal da independência e da harmonia dos Podêres da União e favorecer a instabilidade e a insegurança da ordem jurídica do País.

O Senado Federal, repetimos, **tem o dever de suspender** a execução do ato inconstitucional, eliminando-o da vida jurídica da Nação. Assim o entende, por igual, o eminente jurista Alfredo Buzaid, no seu livro "Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro", pág. 89, citado, lealmente, pelo eminente Professor Josaphat Marinho:

"Concorrendo todos os requisitos legais, **não pode** o Senado recusar a suspensão, ainda sob a alegação de que a lei deva ser mantida por necessária ao bem-estar do povo, ou à defesa do interesse nacional."

Não se trata de converter o Senado em instrumento mecânico de registro de inconstitucionalidade, mas de conduzi-lo ao exercício de uma função de relevância transcendental, qual seja a de dar à decisão do Intérprete Supremo da Constituição eficácia *erga omnes*. Esse é o sentido exato do texto constitucional discutido. Para o atendimento às **circunstâncias de ordem social e política**, a que tanto alude o eminente Professor, não precisa o Senado omitir-se ao dever de suspender a vigência do ato inconstitucional. Tem o Legislativo os recursos adequados em sua esfera de ação. Cabe-lhe o direito de emendar a Constituição e elaborar leis novas que melhor correspondam aos interesses da comunidade.

#### **NÃO PODE O SENADO SUSPENDER A VIGÊNCIA DO ATO INCONSTITUCIONAL, SEM DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL — COMUNICAÇÃO OFICIAL**

É outra tese discutida pelo insigne Professor Josaphat Marinho. Entende êle que o Senado, com a competência que lhe é atribuída pelo art. 64 da Constituição, "pode promover a suspensão da vigência de lei ou decreto, por mácula de inconstitucionalidade, independente de comunicação do Supremo Tribunal Federal, mas, desde que se apure, pelo exame da decisão e das circunstâncias sociais e políticas, a conveniência e oportunidade da medida". De certo, não pretende o ilustre Senador, como se vê de suas próprias palavras, conferir ao Senado a competência para suspender, **ex proprio Marte**, a execução do ato inconstitucional. Isso porque é imprescindível, em todo caso, o pronunciamento, em decisão definitiva, da excelsa Côrte. Mesmo assim, não nos parece razoável apoiar-se o Senado, para suspender a vigência da lei inconstitucional, **em elementos outros** que não sejam os da própria **comunicação** do Supremo Tribunal Federal. Em matéria de tanta relevância, não é aconselhável prescindir da **comunicação oficial de um Poder ao outro**. Só esta exclui a possibilidade de erros, e consagra melhor o princípio da harmonia, do entendimento, da cooperação, do auxílio mútuo, que deve predominar, nas relações constitucionais, entre os Podêres da União. É o que pensamos.

Transcorreu no dia 4 de julho passado o Dia Cooperativo Internacional, que se comemora pela 42.<sup>a</sup> vez. Neste ano transcorre, também, o terceiro século do nascimento de Bellers. É possível que, nos dias correntes, poucos se recordem, no Mundo, desse extraordinário **quacker** inglês que foi o criador de uma doutrina econômica considerada um verdadeiro milagre na história da economia política. John Bellers, nascido em 1664 e falecido em 1725, publicava, em 1695, uma exposição de sua doutrina cujo título era: "Proposição para a criação de uma Associação de Trabalho e de todas as Indústrias úteis e da Agricultura." Baseava-se, o sistema de Bellers, na instalação de colônias cooperativas de trabalho que deviam produzir em quantidade que superasse às necessidades de seus membros; oferecia vantagens de ordem econômica, comparadas com as da economia individual: estariam suspensas — segundo o seu plano — as contas gerais dos armazéns de vendas ao público, em benefício do comércio intermediário e das indústrias inúteis, honorários de advogados etc. Reduziriam-se, além disso, as despesas de utilidades domiciliares, de calefação, cozinha, consumo de viveres etc.

## COOPERATIVISMO

- OS PRINCIPAIS  
CONSTRUTORES  
DA DOCTRINA E A  
OBRA DOS  
REALIZADORES
- CONTRIBUIÇÃO  
PARA A SOLUÇÃO  
DO PROBLEMA  
SÓCIO-ECONÔMICO  
BRASILEIRO

*Senador Arthur Leite*

É verdade que, ainda na Inglaterra, P. C. Plockboy, de origem holandesa, sonhava, em 1659, com uma associação econômica em que se conservava a propriedade individual mas em que desaparecesse a exploração de uns pelos outros. Preconizava Plockboy a formação de famílias ou grupos econômicos pequenos, constituídos por quatro categorias de indivíduos mais importantes que comporiam uma unidade: os agricultores, os operários, os marítimos e os mestres em artes e ciências, a cada qual se abonaria em seu crédito tudo quanto levasse à associação: em terras, em dinheiro e em meios de transporte. A propriedade individual se respeitaria, assim como o direito de sua transmissão por herança. Os sócios poderiam anunciar que se retiravam da sociedade e seu capital lhes seria restituído sem objeção.

A organização idealizada por Bellers, no entanto, foi a contribuição decisiva para a concepção cooperativa moderna. Com a sua idéia,

Bellers procurou demonstrar que o trabalho e não o dinheiro constitui a riqueza de uma nação ou a força de uma instituição.

Bellers foi considerado por Adam Smith e Karl Marx como o precursor das futuras doutrinas econômicas.

- Dizia Bellers que “o trabalho do pobre é o filão do rico”.

Para êle os comerciantes eram úteis como órgãos que são da distribuição da economia nacional, mas, se seu número se fazia excessivo em relação aos produtos disponíveis, passariam a constituir um perigo para o país. “Os comerciantes — dizia êle — podem fazer-se ricos; a nação, porém, empobrece em consequência dessa prodigalidade.”

O trabalho de John Bellers para os fundamentos da cooperativa moderna pode sintetizar-se nos seguintes itens:

- 1.º — a idéia, bastante ampla de **self help**, para as multidões necessitadas de socorro, faz valer quando pensam na consecução de uma vida mais humana;
- 2.º — a realização dessa ajuda própria por meio de uma associação de pequenas forças econômicas que constituem as associações livres;
- 3.º — as economias coletivas que essas associações promovem quando as funções econômicas dos seus membros, relacionadas com a produção e o consumo, se efetuam em comum, por meio de empresa econômica;
- 4.º — a estrutura democrática dessas sociedades: todos os sócios participam da direção e administração da empresa, já que êles são quem escolhe os seus diretores efetivos, e pelo voto singular;
- 5.º — a idéia da supressão do intermediário, ente que não tem nenhuma utilidade na engrenagem da vida econômica, e cuja eliminação possibilita que os lucros que obtém possam ficar nas mãos do produtor útil;
- 6.º — as relações orgânicas que estabelece entre a indústria e a agricultura, entre a produção e o consumo;
- 7.º — o fato de fazer instituições ideais, utópicas, passarem para os programas de realizações práticas.

Na Inglaterra, ainda surge Robert Owen (1771-1858). De condição humilde, pelo seu trabalho, entretanto, chega a ser grande industrial, quando começa a formar seus planos de reforma social, bem como as medidas de ordem prática a ela pertinentes. Diminuiu, na sua indústria, o número de horas de trabalho de seus operários; de 17, que eram, para 10, aumentando o salário dos mesmos; proibiu que se empregassem, nas suas fábricas, menores de 10 anos de idade; instituiu escola gratuita para os mesmos; dirigiu-se aos seus colegas industriais, preconizando a instituição dos seus projetos de política social. Ufanou-se Owen de oferecer, a preços razoáveis, vivendas higiênicas aos seus operários, e também todos os artigos necessários para o consumo familiar dos mesmos. Os resultados dessas medidas, que de início espantaram os sócios daquele “filantropo louco”, logo provocaram a admiração de todos, ao cabo de poucos anos. O estado material, físico e moral dos seus trabalhadores havia melhorado extraordinariamente, de forma mesmo insuperável, e as empresas de Owen progrediram maravilhosamente. Tal êxito incitaria Owen à elaboração e prática de um grande programa de reforma social, instituindo, por exemplo, as comunidades, que outra coisa não eram senão cooperativas integrais de produção e consumo, realizadas coletivamente. Tais colônias abarcariam a produção industrial e agrícola.



Dizia Owen:

"A maior praga do gênero humano é a pretensão da ganância. Deriva ela do fato de que bens econômicos se vendem a um preço mais elevado que o custo, que é o justo preço. Essa ganância resulta, por conseguinte, injusta."

E aí lançou a sua teoria de câmbio equitativo:

"O instrumento da ganância — dizia — é o dinheiro; o dinheiro, porém, não é a verdadeira medida do valor dos bens econômicos. O valor de um produto está determinado pela quantidade de trabalho e de habilidade nêle empregados. Portanto, o trabalho é o verdadeiro padrão do dinheiro."

O Dr. William Kink (1786-1865), também inglês, dando remate prático à sua concepção cooperativa, criava, em 1827, em Brighton, cidade em que exercia a sua profissão médica, uma organização que mais tarde influiria no programa da primeira cooperativa de consumo moderna, a de Rochdale. A teoria de Kink era consubstanciada no princípio de que o "salário que recebe o trabalhador representa apenas uma pequena parte do valor que êle cria, o que o fundamento social e econômico da cooperação oferece ao fator do trabalho, no interesse de quem o subministra, a possibilidade de se libertar da situação de dependência face ao capital".

Na França, Charles Fourier (1772-1837) e Felipe Buchez (1760-1825), foram precursores do sistema.

Esses foram os principais construtores do edifício da doutrina. A obra dos realizadores está vinculada a três grandes nomes: Os Justos Pioneiros de Rochdale, Schulz-Delitzsch e Raiffeisen. A êstes, de intermédio, podemos adicionar os de Haas, Luzatti e Wollemborg, o sistema dinamarquês, os méritos de cooperação agrícola francesa etc.

Charles Gide admitia que os estatutos da Sociedade dos Justos Pioneiros constituíam a base de milhares de sociedades congêneres que se organizaram no mundo daí por diante, ou no decurso de meio século, isto é, até o fim do século passado, tal o modo como, pela experiência dêsse período, puderam êles tão magnificamente especificar os objetivos da instituição, em relação aos princípios da doutrina.

Foi o pioneiro Charles Howarth, da Rochdale, quem propôs o princípio da divisão dos lucros da sociedade, que constituiria, a partir daí, a base de tôda a legislação moderna, no particular, sentenciando: "quem mais comprar, por conseguinte, maiores benefícios logrará". É êle classificado como o Arquimedes da cooperação.

Luzatti, que instituiu o tipo de Banco cooperativo que tem servido de modelo a quantas instituições dêsse gênero existem no Mundo, intransigente na defesa de seus princípios, dizia que a diferença, entre outras, que existia entre o Banco capitalista e o cooperativista consistia no fato seguinte:

"naquele, o pobre deposita as suas economias para emprestar aos ricos e, neste, para estimular as iniciativas dos pobres."

Aí está uma breve análise dos fundamentos do sistema cooperativo. Fruto das idéias de homens livres, advindas ainda do Renascimento, como se vê, a humanidade teve que esperar, por isso, dezessete séculos na era cristã, para não nos perdermos nas trevas do passado mais remoto. Dizer-se aqui, em poucas palavras, dos frutos magníficos da doutrina no decurso da sua prática, no mundo, até os dias presentes, seria tarefa impossível, além de desnecessário, vez que ninguém ignora o que tem podido realizar o cooperativismo em vários setores da atividade humana, principalmente

na agricultura, promovendo o bem-estar de classes, de coletividades e de países. Aqui mesmo, no nosso País, poderíamos citar alguns exemplos. Na realidade, ninguém contesta as vantagens do sistema no sentido sócio-econômico.

As características fundamentais ao movimento cooperativo moderno, que destacamos na obra dos seus idealizadores, podem sintetizar-se, nos dias atuais, entre outros, no objetivo seguinte: essa organização de trabalho, essa ação emancipadora das classes trabalhadoras se faz por iniciativa própria dos interessados. É uma ação de auto-assistência, muito bem distinta da ação filantrópica e da autoridade pública, quando se pensa na defesa dos interesses dos fracos, no seu aspecto econômico. O poder público não pode mais do que coordenar e fomentar, eventualmente, essa ação de **self help**.

O mundo deve a Bellers um serviço relevante. Sua doutrina permanece firme e se espalha por todos os cantos do nosso planeta, produzindo frutos magníficos, estimulando a justiça social e a fraternidade entre os povos. Lembrar a sua obra é cultivar a memória dos grandes vultos do passado que devotaram a sua ação e a sua inteligência ao progresso ou ao bem-estar da humanidade.

A propósito da doutrina de Bellers, quando nosso País se debate com tantos problemas econômicos, entre os quais temos que destacar o que consideramos fundamental, que é, precisamente, o ligado às atividades agropastoris que, no processo do seu desenvolvimento, ficaram clamorosamente relegados ao abandono, não seria o caso de o Governo lançar suas vistas para o sistema cooperativista, para aí encontrar as soluções pertinentes mais imediatas? É incrível que o sistema não produza, no Brasil, os excelentes resultados que tem propiciado aos países mais progressistas do Mundo? Não entendo como no recente conclave de Viçosa não se incluiu, nas recomendações dali resultantes, o incentivo ao cooperativismo nas atividades rurais. Não entendo por que em nosso País os nossos governantes têm dispensado tão poucas atenções ao cooperativismo, deixando de fomentá-lo convenientemente para ir até ao absurdo de dificultar-lhe os passos, como acontece em muitos Estados, do que é exemplo o meu próprio, onde, na legislação fiscal, local, se enquadram essas organizações como casas de comércio comuns.

Na alçada do Governo Federal, o que se vê, com tristeza, é essa importante atividade supervisionada e fomentada por uma seção amorfa de um Serviço do Ministério da Agricultura, e por um Banco desprovido de recursos financeiros.

No momento em que o Governo procura resolver o grave problema da produção agrícola, as fórmulas preconizadas, tais como as que estão consubstanciadas na recomendação do encontro de Secretários da Agricultura, de Viçosa, não vão ter, na sua execução, os prontos resultados que o povo está a reclamar, porque não se muda da enxada para o arado com a facilidade que se imagina, nem do empírico para o racional, do pé para a mão. Tais recomendações são importantíssimas, sem nenhuma dúvida, mas, sendo elas, na sua maioria, de profundidade, por isso mesmo demandam tempo os seus resultados. Lógico, portanto, seria o Governo empregar, também, a fundo, sua ação no desenvolvimento do cooperativismo, entre nós, disseminando de modo audacioso a assistência técnica e creditícia, nesse campo, aproveitando, assim, além de tudo, as vocações existentes para maior dinamização da produção. Cremos que isso ajudaria imensamente — e com maior economia — a solução do seríssimo problema da produção agropastoril, entre nós, promovendo, destarte, a transformação da técnica agrícola e completando as nossas condições essenciais ao arranco para o desenvolvimento.

A maior crise do mundo contemporâneo é a crise de reflexão no sentido de uma análise profunda das idéias que devem dirigir a humanidade.

O mundo atual é um mundo conturbado, sofrendo um tremendo **stress**, tangido por tôda sorte de sofrimentos de ordem moral, sofrimentos de ordem econômica, é um mundo marcado por uma profunda inquietação na esfera política. É principalmente na esfera política de todos os países do mundo que vemos a ausência da reflexão.

Os políticos da nossa época se preocupam, especialmente, com a ação.

Mas, porque lhes falta um princípio norteador, porque estão afastados dos grandes sistemas filosóficos que devem orientar a humanidade, o que reina é a incompreensão.

Verificamos que as palavras perderam o seu sentido clássico e estamos hoje em face de um tremendo caos. Daí tôda sorte de incompreensões e de desentendimentos.

É por esta razão que, nesta hora, pretendemos reviver essa personalidade extraordinária de escritor, de filósofo e de doutrinador político que foi Henri Bergson. Nasceu a 18 de outubro de 1859. A sua vida foi gloriosa e podemos dizer que nenhum intelectual imprimiu ao seu tempo marca mais profunda do que Henri Bergson. Estudando a sua obra, que pode ser dividida em duas etapas, vemos, na primeira, o filósofo original, o crítico do kantismo, o crítico do materialismo, o crítico do positivismo. Constam do primeiro ciclo: "Os dados imediatos da "Consciência", obra publicada em 1889, que representa, de algum modo, a metafísica da liberdade. Sua segunda obra, escrita em 1897, "Matéria e Memória", contém tôda a metafísica da matéria. E a terceira obra, que é a cúpula desta primeira etapa, vem a ser a "Evolução Criadora", na qual o grande filósofo considera a metafísica da vida.

## O IDEAL DEMOCRÁTICO DE BERGSON

*Deputado Hamilton Nogueira*

Mais tarde, em 1932, depois de ter publicado "A Evolução Espiritual", êle nos dá êsse documento memorável, que vem a ser "As Duas

Fontes da Moral e da Religião", onde se opõe a si mesmo, porque, nessa segunda obra, o Deus de Henri Bergson sai do terreno do panteísmo, da indefinição, para aparecer como Deus transcendente, que pode ser apreendido pela experiência mística.

Não houve homem que tivesse maior repercussão na cultura deste século. O Bergson brasileiro, que se chamou Raimundo de Farias Brito e que fez, indiscutivelmente, a mais perfeita crítica de Bergson, mostrou que, ao lado do estilo cheio de metáforas, em que às vezes os conceitos filosóficos tangenciavam o plano da fantasia, a obra de Bergson representou a maior reação contra o positivismo, contra o kantismo e contra o materialismo.

Aliás, há uma analogia impressionante entre o papel de Farias Brito, no Brasil, e o de Bergson, na França. Há, mesmo, uma analogia doutrinária no terreno da filosofia. Ambos são intencionalmente espiritualistas; mas, quando considerarmos os sistemas filosóficos de Bergson e Farias Brito, verificamos que eles não ultrapassaram o panteísmo, que não deixa de ser um materialismo sutil. Disse Jacques Maritain, no prefácio da segunda edição da obra que fizera sobre seu mestre, que em Bergson temos que considerar o bergsonismo de fato e o bergsonismo de intenção. Nesse bergsonismo de fato, em que vemos a originalidade do pensador e filósofo, chegamos à conclusão de que ele é contraditório, dentro mesmo do seu ideal de renovação.

Mas em Bergson há uma parte que é, a nosso ver, a mais importante. É aquela que nos indica Bergson, no mundo contemporâneo, como filósofo da liberdade, como filósofo da espiritualidade, como filósofo que atingiu o limite da mística mais autêntica para trazer deste misticismo os princípios renovadores da vida política, quando nos mostra o conteúdo evangélico do conceito de fraternidade que fôra erigido em nome da razão.

Vejamos a essência do pensamento bergsoniano. Como surgiu? Surgiu como reação a Kant. Surgiu como reação ao agnosticismo de Augusto Comte. Surgiu como reação ao materialismo, outro ponto de contato com a filosofia de Farias Brito.

Ninguém, até hoje, considerou tão detalhadamente o conceito da coisa em si, o "das Ding an sich", como o filósofo brasileiro do "Mundo Interior". Analisando a obra de Kant, de Shopenhauer, de Hegel, ele considerou esse conceito e criticou o ceticismo de Kant, quando afirma que a inteligência é incapaz de conhecer a essência das coisas, só conhecendo as aparências, só conhecendo os fenômenos.

Ora, nesse mesmo terreno é que se colocou o mestre francês com o seu estilo cintilante, atraindo ao Collège de France toda aquela mocidade ansiosa de saber, aqueles filósofos hoje já encanecidos, como Jacques Maritain, como Gilson, que receberam as lições do mestre, e o extraordinário Charles Peguy, que mais tarde se converteu ao catolicismo e que também, de algum modo, deve a Bergson a sua volta à Igreja. Também, por um retorno de idéias, Bergson sofreu a influência das idéias dos seus discípulos que foram para o cristianismo, como Peguy e Jacques Maritain.

Na primeira fase do pensamento filosófico de Bergson, nota-se primeiramente uma mudança do conceito de realidade. Bergson, estudando a evolução criadora, admite que a inteligência seja uma etapa do *élan vital*. Esse *élan vital* que atravessa o mundo da matéria e o mundo vivo animal; esse *élan* que constrói aquelas sociedades fechadas dos animais de vida em comum, como as abelhas e tantos outros, esse *élan vital* que continua e pára no homem, criando a inteligência, a inteligência fabricadora.

Essa inteligência, entretanto, segundo Bergson, só tem capacidade para conhecer as aparências, por esta razão pensamos que êle não pode criticar a Kant, porquanto também admite, por outras razões, que a realidade só pode ser apreendida no seu aspecto fotográfico, se assim podemos dizer, pois que ela é movediça. A inteligência, afirma Bergson, está para a Verdade, como um homem que corre atrás de uma nuvem; êle pode apreender fragmentos, aspectos dessa realidade, mas somente para a ação, porque a verdadeira realidade é fluente, ela corre, ela está sempre móvel. É por isso que alguns críticos de Bergson afirmam que êle repete no mundo atual a doutrina evolucionista do grande Heráclito, da escola iônica. Aliás, podemos sintetizar o pensamento de Heráclito neste conceito: nós não nos banhamos duas vezes no mesmo rio, nem uma só vez, porque o rio se transforma constantemente, e nós mesmos nos transformamos. E o velho Heráclito afirmava: "Sou e não sou ao mesmo tempo."

Como conhecer, então, essa realidade que se move, que está numa movimentação constante? Por intuição. Mas a intuição de Bergson não é intuição estética, não é aquela intuição que temos dos nossos dados imediatos da consciência, mas dos dados imediatos que êle, Bergson, tem. A intuição é uma torção do espírito sôbre si mesmo para captar a realidade que se move, a realidade que se transforma.

De maneira que, se analisarmos a doutrina de Bergson, do ponto de vista da filosofia aristotélico-tomista, verificamos que é uma filosofia essencialmente antiintelectualista. E êle, que é um deísta, vai cair em puro panteísmo.

A grande obra de Bergson é aquela que está contida em sua obra monumental "As Duas Fontes da Moral e da Religião"; é uma etapa nova da sua vida. Êle sai do panteísmo, ou procura sair, porque jamais renuncia ao seu conceito de evolução criadora, jamais renuncia ao seu conceito de *élan vital*.

O *élan vital* e o intuicionismo realizam uma espécie de contraponto em tôda sua obra filosófica.

Mesmo quando estuda o misticismo autêntico, que é o misticismo cristão de Santa Teresa, de São João da Cruz e de São Francisco de Assis, verificamos que êle encontra nas obras desses místicos o mesmo antiintelectualismo que pregava; somente pela intuição se pode ver Deus face a face, ou as coisas de Deus.

Essa obra é a que nos importa, é a que mostra Bergson, o judeu Bergson caminhando para o cristianismo. Interessante é a análise que êle faz da religião, admitindo a religião estática e a religião dinâmica. A religião estática é aquela fabricada pelo homem, a religião natural, não aquela religião revelada; é a religião de todos os povos, é a necessidade que tem o homem de uma entidade qualquer que o ampare e a que êle recorra em todos os momentos da sua vida.

Mas o seu pensamento atinge um alto grau de maleabilidade quando estuda a religião dinâmica. E mostra que, nesse ponto de vista, já a inteligência não pode mais agir; a inteligência fabricadora fica relegada a segundo plano. Acentua que o homem só pode renovar-se, que o homem só pode renovar o seu mundo, dentro do misticismo. E passa a estudar tôdas as formas místicas, a começar pelos ritos pagãos — o Rito de Orfeu, que se seguiu ao de Dionísio, que por sua vez já tinha sido herdado da Trácia. Êle mostra como êsse pensamento grego, ou melhor, êsse misticismo grego foi até o Oriente, e estuda em detalhe tôdas as fases do misticismo

hindu, e demonstra que êsse misticismo, por mais respeitável que seja, não é autêntico, porquanto, segundo Bergson, todo misticismo tem de terminar em ação.

Ora, o misticismo búdico leva ao Nirvana, que vem a ser a imobilidade completa. Vê-se, pois, que Bergson nunca renunciou aos seus pontos de vista fundamentais. Ele não pode admitir um ser imóvel. Ele tem de admitir um ser em movimento, um ser agindo, um ser se aperfeiçoando, um ser se acabando.

Mas, voltemos ao misticismo. Bergson procura estudar o misticismo autêntico — e as suas palavras são precisas; só há o misticismo completo, o misticismo cristão. O homem, depois de passar por tôdas as lutas, pelas estradas obscuras — e cita as palavras de Santa Teresa e de São João da Cruz — encontra-se face a face com as coisas de Deus e talvez com o próprio Deus.

E afirma o seguinte: "Os grandes profetas judeus não foram místicos completos, porque não tinham com Deus a mesma intimidade que os cristãos. Sendo o cristianismo uma transformação do judaísmo, não se pode negar que, se os profetas judaicos não foram místicos no mais completo sentido da palavra, êles foram, entretanto, os homens que orientaram os cristãos para chegar ao verdadeiro misticismo."

Nessa obra, Bergson já chega a afirmar a existência de um Deus pessoal, de um Deus que é o ato puro, criador de tôdas as coisas. Verifica-se nessa obra sua marcha crescente para o cristianismo. Ele, em vida, nunca fêz qualquer declaração sôbre sua conversão ao catolicismo, mas afirmou que o catolicismo é o acabamento do judaísmo.

Do nosso ponto de vista político, do ponto de vista democrático, é aí que está o grande valor da doutrina bergsoniana. Ele e seu discípulo Jacques Maritain saíram do plano tranqüilo e inefável da especulação filosófica, do plano da visão diária das verdades eternas, para vir a nosso mundo e dar-nos aquêles princípios que devem reger a democracia.

Bergson é o incomparável defensor da espiritualidade, e defensor dos conceitos de fraternidade e de igualdade, conceitos que, diz êle, não podem ser considerados como resultantes da razão fabricadora, mas sim em função do amor, do amor de Deus para com todos os homens. E, precisamente, só podemos admitir os conceitos de liberdade, igualdade e fraternidade aceitando o aspecto sacral da pessoa humana, dêsse homem criado à imagem e semelhança de Deus.

Já falei outras vêzes sôbre a sua afirmação de que, sendo os princípios fundamentais da democracia, de natureza evangélica, de essência evangélica, o amor é o agente que põe em movimento tôdas as democracias. Não se faz democracia, diz Jacques Maritain, com ódio, nem se faz democracia com rancor. A democracia é feita de braços abertos, porque tôdas as nossas antinomias se resolvem em face do sofrimento.

Nesta hora em que rememoramos a vida e a obra dêsse grande mestre, podemos sintetizar em três palavras a mensagem que êle trouxe à humanidade: amor, paz e esperança.

Num livro dramático do grande escritor inglês Joseph Conrad, um personagem, ao morrer, afirma o seguinte: "Ai do homem que na sua juventude não teve confiança na vida, não amou a vida." Bergson nos liberta, nos dá impulso, estímulo para que possamos, um dia, chegar a um mundo tranqüilo, a um mundo em que a evolução criadora, no sentido metafórico, mas com uma finalidade real, tenha feito com que os homens possam olhar-se como criaturas que têm a marca da divindade, como criaturas que enveredaram pelo domínio da mística e vão encontrar-se na eternidade, face a face, com o Senhor dos Senhores.

## I

Numa república federativa e presidencial notoriamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos, como é a brasileira, exerce o nosso Senado Federal o papel compatível com a lógica do regime?

Nos países fiéis ao sistema bicameral, a evolução histórica se processou no sentido de a Câmara baixa eclipsar a Câmara alta. O exemplo típico provém da própria Inglaterra, a primeira a apresentar Parlamento formado de duas Câmaras e também a primeira em que a Casa dos Comuns aniquilou gradualmente quase toda a influência política dos Lordes, amputando-lhes a competência financeira. Em diferentes proporções, isso vem ocorrendo por todo o mundo, exceto nos Estados Unidos. Constitui regra nas nações parlamentaristas.

Analisando-se, porém, a história norte-americana ou visitando-se o país, cêdo se chega à conclusão de que, na realidade política e em contraste com os demais Estados modernos, o Senado dos Estados Unidos se mantém incomparavelmente mais efetivo, no comando da grande república, do que a Casa dos Representantes.

## FRUSTRAÇÕES DO SENADO

*Deputado Aliomar Baleeiro*

Há motivos históricos para que assim aconteça e, parece-nos, isso explica que o regime presidencial só tenha colhido bons frutos nos Estados Unidos, em contraste com todos os países americanos que tentam imitá-lo e insistem em conservá-lo, a despeito do cortejo de revoluções, golpes de estado, ditaduras e estados de sítio que lhe servem de caricatura em toda a América Latina.

Essa reflexão aconselha um estudo comparativo entre o modo de funcionamento do presidencialismo nos Estados Unidos e nas outras repúblicas do continente.

## II

Os construtores do regime político resultante da Convenção de Filadélfia desejavam institucionalizar um sistema de governo que lhes garantisse as liberdades britânicas, segundo a doutrina do Século XVII, notadamente a de Locke, senão dos antecessores que pregavam o governo pelo consentimento e o direito de resistência aos tiranos, até mesmo pelo assassinio do déspota. Queriam cobrir-se contra os abusos e exações de George III para com os colonos americanos e, por outro lado, temiam as intrigas das facções e os excessos dos demagogos. A própria palavra “democracia” lhes era suspeita como sinônimo de demagogia ou, pelo menos, de governo direto, enquanto “república” seria o representativo.

Embebidos da leitura dos clássicos gregos e latinos, sabiam que as massas abrem o caminho aos tiranos pela mão de pretensos “defensores do povo”.

As notas que Madison e outros preservaram acerca dos debates secretos da Convenção de Filadélfia registram êsses desígnios dos “*Fathers*”.

Alguns intérpretes da história constitucional americana, como o professor MacLaughlin, pretendem que os redatores da Carta de 1787 criaram algo de original opondo o pensamento filosófico do Século XVII à prática viciosa do fim do Século XVIII e, portanto, não transplantaram para as 13 colônias libertas as instituições britânicas daquele tempo. Sem dúvida, um regime federal republicano com um presidente, baseado na igualdade de classes e na superioridade da lei, sujeitos os governantes à revisão judicial, era uma novidade. Sob êsse ponto de vista os descendentes dos colonos remontaram ao *compact* dos pioneiros.

Mas o arcabouço institucional da Convenção de Filadélfia deixa transparecer aquela transplantação e adaptação do aparelho do governo inglês, que, com seus muitos defeitos, era o mais livre e eficaz daqueles tempos.

Não só porque estavam habituados ao regime britânico do Século XVIII, mas porque não havia nada melhor a copiar nem a institucionalizar, os estadistas de 1787 traduziram em termos republicanos, numa Constituição escrita e tremendamente rígida, a estrutura monárquica da Grã-Bretanha com um rei



parcial e imperfeitamente limitado por um Parlamento, no seio do qual os Lordes ainda eram, de fato, mais poderosos do que os Comuns, até porque, naquele tempo, dispunham da máquina eleitoral tósca para eleger a Câmara baixa. Era conhecida dos líderes da Convenção de Filadélfia a obra então recente (1771) de Lolme sobre a Constituição britânica, tal como funcionava no Século XVIII.

Daí a sedução da tese de H. Summer Maine, que explica o presidente todo-poderoso dos Estados Unidos como uma cópia fiel do rei da Grã-Bretanha, tal como ele existia, reinava e governava no último quarto do Século XVIII, isto é, George III com suas arbitrariedades, sua gula de poder pessoal, sua adesão às tendências absolutistas de Lord Bute, seu preceptor e seu primeiro presidente do Conselho de Ministros. Não foi Summer Maine, aliás, o único, a sustentar essa hipótese de que os americanos, importando as instituições e republicanizando-as, transformaram os Lordes em Senadores, os Comuns em *Representatives* ou Deputados e colocaram no Executivo um George III eletivo e temporário.

Então, no sistema bicameral, o Senado foi construído com mais força do que a Câmara, até porque, à falta duma nobreza tradicional como a dos Lordes, os Senadores foram considerados embaixadores dos Estados-membros, que os elegiam por suas Assembléias Legislativas até a emenda 17.<sup>a</sup>.

Se os Lordes, no Século XVIII, escolhiam os Comuns graças ao domínio da máquina eleitoral, era mais prático dar aos Senadores o contróle dos Ministros, que, na Inglaterra, àquele tempo, ainda não estava inteiramente entregue à Câmara baixa. George III — repita-se — reinava e governava. E o arranjo era tanto mais racional quanto, ao tempo da Convenção de Filadélfia, os Estados-membros se mostravam profundamente desconfiados contra a ereção de um Governo Federal poderoso, que teria por base um Congresso e um Presidente. Natural, pois, que este último, na política interna e externa, sofresse o contróle dos Senadores que representavam os Estados-membros e não propriamente a população nacional. Até hoje, em caso de vaga, os governadores dos Estados americanos nomeiam os senadores interinos.

Assim, na coordenação dos *checks and balances*, o Senado americano recebeu a parte do leão, principalmente pelas seguintes atribuições:

a) a de julgar os casos de *impeachment* de quaisquer autoridades civis, inclusive magistrados (art. 1.<sup>o</sup>, seção 3.<sup>a</sup>; art. 2, seção 4.<sup>a</sup>);

b) dar conselho e consentimento — *advice and consent* — à nomeação dos *Ministros de Estado e todos os funcionários* quando a Constituição ou a lei assim o determinarem, embora o Congresso possa, também por lei, dispensar essa aprovação para subalternos (art. 2.<sup>o</sup>, seção 2.<sup>a</sup>);

c) ratificar tratados pelo *quorum* de 2/3.

Recorda-se, por vêzes, a frase de Lord Bryce, que comparava o *impeachment* a um canhão poderoso, mas muito pesado e complicado para ser efetivamente assestado sôbre o alvo. Isso é verdade em relação ao processo de julgamento no Senado, mas a Câmara decreta expeditamente a acusação. Por exemplo, no caso do General Belknapp, Ministro da Guerra, foi decretado em 24 horas, dentro das quais êle se demitiu, o que não interrompeu o julgamento pelo Senado.

Os juizes não estão imunes ao *impeachment* e vários dêles já foram julgados e até condenados pelo Senado (condenados: John Pickering (1804), por embriaguês e outras faltas; West H. Humphreys, rebelião na Guerra de Secessão; Robert W. Archbald (1913), por subôrno; Halstead L. Ritter (1936), por procedimento indigno. Absolvidos: Samuel Chase, em 1805; James Peck, em 1831; Charles Swayne (1905); Harold Louderback (1933). Renunciou ao cargo antes do julgamento em 1926, o juiz George W. English).

O consentimento do Senado é exigido para inúmeros cargos importantes, inclusive para o comando de exércitos. Entende-se que um comandante de fôrças pode representar ao Senado contra a destituição, e o General McArthur o fêz contra o Presidente Truman quando êste o exonerou do comando das tropas em operação na Coréia.

Merece registro o conceito da "cortesia" entre o Presidente e o Senado. Em geral, o Senado não recusa o consentimento para os nomes que o Presidente propõe para Ministros do seu Gabinete, embora se conheçam, pelo menos, sete casos de rejeição, o último dos quais foi Charles Warren, nomeado por Coolidge em 1925. Para os demais, a média de recusas do Senado atinge a 20%, inclusive para a Côrte Suprema. Corresponde, porém, o Presidente, ao Senado, em relação à sua relativa liberdade na escolha dos ministros, não

provendo qualquer cargo federal importante sem ouvir antes os senadores de seu partido que representam o Estado onde o funcionário vai servir. Se essa "cortesia" não fôr praticada, é quase certo que os senadores recusarão consentimento à nomeação. Contam-se pelos dedos os casos em que um Presidente infringiu impunemente o costume tradicional (Garfield e Theodore Roosevelt).

Anote-se o comentário de um dos mais autorizados constitucionalistas dentre os contemporâneos:

"The President has only half the appointing power; the Senate has the rest." (W. MUNRO, "Government of U.S.", 5.<sup>a</sup> edição, pág. 192.)

Uma das novelas mais sensacionais da ficção política, ùltimamente, foi *Advice and Consent*, em que Allen Drury descreve uma hipotética batalha entre um presidente audaz (possivelmente uma caricatura de Franklin Delano Roosevelt), que pretendia impor ao Senado um ministro do Exterior julgado inconveniente. O presidente recorre aos processos menos confessáveis e morre de crise cardíaca ao ouvir pelo rádio a sua derrota.

Num país que, desde a independência, olha suspeitosamente as relações internacionais (Hamilton chegou a temer o subórno do presidente pelas potências estrangeiras), é imenso o poder exclusivo de o Senado aprovar os tratados e, ainda assim, pelo voto de 2/3 de seus membros. O exemplo clássico do exercício desse poder foi a humilhante derrota de Woodrow Wilson, quando tentou obter a ratificação do famoso tratado de Versailles, após a Primeira Grande Guerra.

Na atual vida norte-americana, a política externa ocupa o maior espaço na preocupação dos homens públicos do país, que, por efeito da rivalidade com a Rússia na orientação do mundo e mesmo pela própria sobrevivência, é obrigado a observar de perto uma revolução no Brasil ou no Vietnam, um homicídio no Congo, um golpe de Estado no Egipto ou no Paraguai; as eleições do Chile ou da Inglaterra. O presidente dos Estados Unidos, sem dúvida, beneficia-se do poder de iniciativa de tratados, mas sabe que está adstrito ao condomínio de decisões com o Senado. Um ex-líder do Senado, como Lyndon Johnson sabe disso mais do que qualquer outro.

## III

O Senado brasileiro, vitalício e formado pela vontade do Imperador na escolha de um dos eleitos em lista tríplex, sofreu profunda alteração com a República de 1891. Todavia, em consequência da chamada “política dos governadores”, a nova Câmara alta, na República Velha, foi bem uma convenção de embaixadores dos Estados ou, pelo menos, dos homens mais prestigiosos de cada Estado. Geralmente, duravam no posto, do que é exemplo Ruy, reeleito sem interrupções durante mais de 30 anos, até a morte, inclusive por um Governador ao qual hostilizava. É notório que Seabra, duramente tratado por ele de 1917 a 1920, foi levar-lhe em mão o diploma de reeleição quando renunciou em 1921. Lá, exibiram força política de que não dispõe nenhum Senador de hoje, homens como Pinheiro Machado, Azeredo e outros.

Mas a extrema divisão dos partidos e outras causas enfraqueceram o Senado no regime de 1946, muito embora não se possa deixar de creditá-lo por exemplar e ativa resistência ao Governo que veio a tombar em abril último.

O observador dos fatos brasileiros há de convir que o mecanismo de 1946 não funciona satisfatoriamente. Nossos Presidentes têm sido anacrônicos Georges Terceiros com tremenda exacerbação do poder pessoal. Querem tudo, mandam em tudo e são cegos e surdos a quaisquer ponderações. Não aceitam a idéia de que não passam de titulares de um poder chamado de “Executivo” — poder que cumpre deliberações do Congresso contidas na lei e no orçamento. Desejam ser e são de fato poder “deliberativo”.

A perseverança da corrente parlamentarista que, agora mesmo, revela sua pujança no apoio de mais da maioria absoluta da Câmara à nova emenda Raul Pila de 1964, está a mostrar a convicção de que o mecanismo de 1946 necessita de substituição de peças vitais.

Pessoalmente, inscrevo-me no rol dos que colocam suas maiores esperanças na restauração do Governo de Gabinete (mais “ministerial” do que propriamente “parlamentarista”). Mas o fortalecimento do Senado à maneira norte-americana pelo poder de ratificação dos tratados, pelo alargamento do *impeachment* e, sobretudo, pelo amplo controle das nomeações, inclusive dos Ministros de Estado e Comandantes de exércitos e esquadras, poderia ser uma solução intermediária para os que, por timidez, não vão até o parlamentarismo. E para os parlamentaristas mais prudentes poderá ser uma etapa de adaptação ao pleno Governo de Gabinete.

Quando se discutiu no Instituto dos Advogados Brasileiros a constitucionalidade da emenda a respeito dos Conselheiros da República, tivemos oportunidade de manifestarmos a seu propósito, estudando a missão do Senado, a qual, com devida vênua dizemos, ainda não tem sido bem compreendida em nosso País.

Em nosso entender, os Senadores, além de legisladores, são membros do Poder Executivo e são Conselheiros da República, e o Senado não é somente órgão constituído por eleição, podendo também sê-lo por nomeação ou por conseqüência de cargo, como no caso dos cidadãos que tenham exercido o cargo de Presidente da República.

#### A OPINIÃO PÚBLICA E A SITUAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DOS EX-PRESIDENTES DA REPÚBLICA

Não só no Brasil, como nos Estados Unidos da América, a opinião pública tem-se emocionado com a situação dos ex-Presidentes da República, muitas vezes obrigados a voltarem, democraticamente, aos seus trabalhos particulares, depois de terem exercido a suprema magistratura do País, com as prerrogativas excepcionais que os Presidentes da República gozam nas duas Nações.

Não há dúvida de que é um aspecto da democracia, mas que constrange aquela opinião pública, não sendo infensa, por isso, a que se dê aos ex-Chefes da Nação uma situação de conforto e de representação compatível com o alto cargo que exerceram no Governo do País.

A começar por uma pensão, bem grande, transmissível à viúva, que assegura aos eminentes cidadãos o tratamento e situação social à altura do cargo que detiveram, também se tem cogitado de os resguardar do fóro comum, no julgamento dos crimes, para ficarem submetidos àquele fóro especial a que estavam

### O SENADO, SUA MISSÃO E O LUGAR DOS SENADORES DA REPÚBLICA

*João de Oliveira Filho*  
*Ex-Presidente do Instituto*  
*dos Advogados Brasileiros*

sujeitos durante o exercício do cargo eminentíssimo a que os elevou a manifestação das urnas nas eleições presidenciais no País, resguardando a majestade a quem foi rei, como se diz na sabedoria popular.

Muitas vèzes, outrossim, a Nação tem manifestado vontade de ouvir as vozes dos Presidentes ainda vivos, a fim de que suas opiniões, os seus avisos, as suas previsões, as suas experiências sirvam para nortear a Nação nos seus momentos históricos relevantes. Restringem-se êsses notáveis cidadãos nas suas manifestações, por cortesia, ou por injunções políticas, a fim de não serem tomados como opositoristas, ou como críticos dos Governos, afastando-se, por isso, dos ambientes da imprensa ou da tribuna, para expenderem suas opiniões de governantes experimentados.

### TÍTULO DE CONSELHEIROS E LUGAR NO SENADO

Tudo considerado e a fim de que a pensão não venha parecer menos digna aos preclaros cidadãos, que dignificaram suas vidas, saindo da eminência do Poder para a planície da vida comum, e de que suas manifestações não apresentem qualquer aspecto pessoal nos negócios do Estado, imaginou-se, em nosso País, conforme se viu de uma emenda abandonada, que se lhes podia reservar lugar vitalício no Senado, podendo aí falar e discutir, impedidos, porém, de votar, ou serem votados, nem tendo iniciativa de leis, nem de emendas.

Dando-se-lhes o nome de Conselheiros da República, alvitrou-se que deveriam ter assento no Senado Federal, com vitaliciedade, imunidades e subsídios de Senador.

Criar-lhes um órgão, porventura denominado Conselho de Estado, seria, praticamente, isolá-los do convívio político, onde não teriam tribuna para falar à Nação, que os quer ouvir e que, muitas vèzes, precisa ouvi-los, e os colocar num ambiente incômodo, pois raramente ocorre que um Presidente não magoe, por seus atos, palavras e atitudes a ação administrativa e política de seus antecessores.

No Senado Federal ficariam os ex-Presidentes da República em situação condigna, sem ofensa a qualquer princípio da nossa República e da nossa Federação.

### A OBJEÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE

Objetou-se que colocar no Senado Federal membros estranhos aos Senadores, quais os ex-Presidentes da República, com o título de Conselheiros da República, vitalícios, sem eleição, com direito de discutir, sem direito, porém, de voto, seria projeto tendente a abolir a Federação e a República, caindo sob a proibição do § 6.º do art. 217 da Constituição de 1946, que reza:

“não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.”

### A COMPREENSÃO DESSE DISPOSITIVO

Sem dúvida razoável, êsse dispositivo não sòmente proíbe que se promova a revogação do art. 1.º da Constituição, onde se diz que — “Os Estados Unidos

do Brasil mantém, sob o regime representativo, a Federação e a República”, mas também que aprove dispositivo que, por modo indireto, possa vulnerar a Federação e a República.

Se, pois, nem por modo direto, nem indireto, qualquer reforma constitucional porventura tenda a abolir a República e a Federação, não se lhe pode opor o dispositivo acima aludido do § 6.º do art. 217 da Constituição de 1946.

### QUE TEM SIDO O SENADO EM NOSSA REPÚBLICA

O Senado Federal, em nosso regime, tem sido um órgão com diversas funções. Algumas vezes foi considerado como de natureza mista, com atribuições dos três Podêres da República: o Legislativo, quando toma parte na elaboração das leis; o Executivo, quando aprova indicações para nomeações, quando autoriza empréstimos externos dos Estados, quando suspende a execução de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal e o Judiciário, quando processa e julga os altos funcionários especificados pela Constituição, nos crimes de responsabilidade.

Outra vez, com a Constituição de 1934, já foi admitido como órgão ao qual se incumbia promover a coordenação dos Podêres federais, entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos de sua competência.

Passou a ser Conselho Federal na Constituição de 1937 (art. 50 e seguintes), composto de representantes dos Estados e de dez membros nomeados pelo Presidente da República, presidido por um Ministro de Estado, designado pelo Presidente da República.

### QUE É O SENADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

O Senado, nada obstante faça parte do Congresso Nacional ou do Poder Legislativo, é, em um dos seus aspectos constitucionais, órgão do Poder Executivo, e, em outros, órgão do Poder Judiciário.

Como órgão do Poder Executivo, compete privativamente ao Senado Federal aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos pela 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; autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, fazendo, assim, a intervenção nos Estados que, de ordinário, compete ao Presidente da República, nos termos do art. 12 da Constituição de 1946.

Como órgão do Poder Judiciário, julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, processa e julga, também, nesses crimes, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

### QUE É, DE FATO, O SENADO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

O eminente *Rui Barbosa* fizera um estudo do que era o Senado nos Estados Unidos da América, no artigo publicado no “Diário de Notícias”, de 10 de maio

de 1889, e que se encontra nas páginas 129 a 138 dos “Comentários à Constituição”, compilados pelo Dr. Homero Pires, vol. 2.

Mais tarde, com impressionante identidade de conceitos, *Woodrow Wilson* fazia apreciação do Senado de sua Pátria, como se vê no seu livro “Constitutional Government in the United States”, publicado em 1908, e que se lê nas páginas 112 a 141 da sua oitava edição em 1947.

Vamos focalizar os tópicos essenciais.

Difícil, dizia o eminente constitucionalista norte-americano, formar um juízo seguro sobre o Senado dos Estados Unidos. Nenhum corpo tem sido mais discutido, nenhum mais mal compreendido. Juntava sua voz à dos críticos estrangeiros que se referiam ao Senado como uma das mais originais instituições políticas. Difere radicalmente da Casa dos Representantes. A Casa dos Representantes é uma unidade orgânica, enquanto o Senado é um conjunto de indivíduos.

O Senado representa a Nação, não o povo, a Nação nas suas diferentes unidades, não a população dessas unidades.

Aquilo que dá ao Senado o seu real caráter e significado como órgão do governo constitucional é o fato de não representar a população, porém regiões do País. Por isso seu número não depende de maior ou menor concentração de população, como o dos Deputados.

Enquanto a Casa dos Representantes vem-se tornando, dia a dia, mais representativa dos grupos de população, o Senado vai ficando mais e mais interessado por toda a Nação.

No Senado há mais individualidade, enquanto na Casa dos Representantes há mais coletividade. É o Senado um lugar de vozes individuais, de tal sorte que um Senador tem importância individual que falta ao Representante.

Os mais reticentes homens são os membros da Suprema Corte. É um dos aspectos de sua honra profissional não discutirem aquelas questões pendentes do julgamento da Corte ou das que possam vir a julgamento da Corte. Cada membro da Corte sente que deve guardar consigo próprio suas opiniões sobre as questões públicas em virtude da possibilidade de virem a seu julgamento. Assim os Senadores nas questões de seu julgamento sobre as propostas do Poder Executivo. Não assim, porém, os Representantes do povo, com os quais todo mundo pode discutir abertamente os assuntos que à sua Casa sejam submetidos.

O Senado é um Conselho do Poder Executivo naquelas questões sobre as quais aprova ou desaprova privativamente.

## AS PECULIARIDADES DOS SENADOS NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS

*Barbalho* achava que devia mencionar, como pertinentes à matéria, as indicações que, num resultado de exame comparado das Constituições republicanas, apresentou o constitucionalista chileno Dr. *Jorge Huneeus*, no tomo III de sua obra, p. 58:

- 1.º — Devendo o Senado representar os Estados, o espírito de tradição, de autoridade, geralmente é organizado com um pessoal menos numeroso que o da outra Câmara, chamada a representar o indivíduo, o espírito do progresso, o princípio da liberdade;



- 2.<sup>o</sup> – Nas Repúblicas modernas, o Senado consta quase sempre de um número de membros que não excede do t<sup>er</sup>ço dos que formam a outra Câmara;
- 3.<sup>o</sup> – Exige-se mais idade nos que têm de ser eleitos para o Senado que para a Câmara dos Deputados;
- 4.<sup>o</sup> – A eleição dos Senadores se efetua por frações territoriais, o que a faz evidentemente mais difícil;
- 5.<sup>o</sup> – As funções senatoriais têm maior duração que as de Deputado;
- 6.<sup>o</sup> – Geralmente a eleição dos Senadores se efetua por meio de combinações que a fazem indireta.”

### A REPRESENTAÇÃO IGUAL DOS ESTADOS NO SENADO NÃO É CARACTERÍSTICA DA NOSSA FEDERAÇÃO

A representação igual dos Estados no Senado não foi estabelecida para caracterizar a nossa Federação.

Não precisamos procurar o que seja Federação no conceito dos tratadistas para podermos afirmar que na “nossa” Federação essa representação é um acidente, como incidentes são a idade especial exigida para os candidatos ao Senado, como a forma da eleição dos Senadores, como a extensão dos seus mandatos, como a época das eleições ou renovações dos mandatos.

Quando foi proclamada a nossa Federação, o Brasil não tinha Senado com representação igual das Províncias, nem éramos Federação.

Foi a Federação proclamada pelo Decreto n.<sup>o</sup> 1, de 15 de novembro de 1889, a que tôdas as Constituições declaravam que ficava mantida.

A Constituição de 1891 declarou no seu art. 1.<sup>o</sup> que a Nação Brasileira adotava como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constituía-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

A forma republicano-federativa não se confundia, nem nada tinha com a igualdade de representação dos Estados no Senado, tanto assim que o § 4.<sup>o</sup> do art. 89 daquela Constituição declarava, fazendo a distinção, que não poderiam ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

A Constituição de 1934 manteve, art. 1.<sup>o</sup>, como forma de governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

A atual Constituição de 1946 declara que os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

### À VISTA DO ARGUMENTO HISTÓRICO

À vista do argumento histórico, pois, se verifica que é inexata a afirmação de que a igualdade da representação dos Estados no Senado seja inerente à nossa Federação, porquanto, ao tempo em que a nossa Federação foi proclamada, não havia Senado com representação igual dos Estados, só existiam as Províncias que, em sistema unitário, passaram a ser Estados em sistema federativo.

## DECRETO N.º 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

Fica proclamada — declarou o art. 1.º dêsse Decreto — provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação Brasileira — a República Federativa.

As Províncias do Brasil — declarou o art. 2.º —, reunidas pelos laços da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

E o art. 3.º declarava que cada um dêsse Estados, no exercício da sua legítima soberania, decretaria oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

## EM 1889, QUE SIGNIFICAVA A PALAVRA FEDERAÇÃO

Em 6 de outubro de 1889, *Rui* escrevia, sob o título de “Federação”, um artigo no “Diário da Justiça”, onde dizia, um mês e pouco antes de 15 de novembro do mesmo ano: “Federação é meramente isto: o Governo das Províncias pela Província, num País onde a legalidade proclama o Governo da Nação pela Nação”.

Para o redator do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, a Federação era dar a cada Província a posse completa da sua existência, o desenvolvimento proporcional à sua capacidade, a fruição interna da messe do seu trabalho, da sua energia, do seu merecimento, com a vantagem adicional da defesa externa pelas forças de um grande Estado federativo, do respeito assegurado entre as nações por essa aliança de elementos poderosos, e da livre permuta comercial entre as regiões federadas, num sistema que veda os impostos de trânsito inter-provinciais. (Ver “Coment. à Const.”, vol. I, p. 55.)

No programa de Federação, que oferecia, não entendia que cada Província tivesse igualdade de representantes no Senado. (Op. cit. e ob. cit., p. 60.)

Ao dispor a Constituição de 1891 — art. 90, § 4.º — que não poderiam ser admitidos como objeto de deliberação no Congresso projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa ou a igualdade da representação dos Estados no Senado, esta cláusula não ficou sinônima daquela, isto é, não seria essa igualdade parte integrante de Federação no Brasil, mas uma situação constitucional autônoma de Federação.

Em 1919, ao falar sobre a reforma constitucional, não ligava as disposições que instituem o princípio federativo às disposições que asseguravam aos Estados a igualdade representativa no Senado (op. cit., vol. 6, p. 461), senão que as separava em tópicos autônomos.

Essa igualdade é uma característica do Senado, não é, porém, uma característica da Federação.

Onde fomos nós — perguntava a si próprio *Rui* em discurso no Senado, em 3 de julho de 1891 —, onde foi o Governo Provisório buscar essas duas idéias (referia-se à Presidência do Senado exercida pelo Vice-Presidente da República e à igualdade de representação dos Estados no Senado), a concepção dessas duas particularidades, que assinalam a fisionomia característica do Senado Federal? Na Constituição dos Estados Unidos, seção III, cláusula 4.ª e art. 5.º (op. cit., vol. 6, p. 493).

A representação igual no Senado não foi considerada característica da Federação.

## A INTOCABILIDADE SÔBRE A IGUALDADE DE REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS NO SENADO

Se hoje sòmente não serão admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República, não se tendo mais estabelecido a intocabilidade da igualdade da representação dos Estados no Senado, deixou êste de ter por característica insubstituível a igualdade de representação dos Estados no seu seio.

Pode, pois, reforma constitucional versar sòbre a representação dos Estados no Senado, como pode dar assento no Senado a pessoas que não tenham sido eleitas Senadores, por não interferir na composição do Senado com o conceito de Federação.

Federação é a reunião dos Estados autônomos.

Essa autonomia dos Estados e essa reunião é que não podem ser objeto de emendas constitucional para as *abolir*, mas podem ser objeto de emenda para as *modificar*.

## O ASSENTO DE PESSOAS ESTRANHAS NO SENADO

A admissão de pessoas estranhas à representação dos Estados no Senado Federal não tem nenhum aspecto que tenda a abolir, nem a modificar a Federação.

Já se admite no Senado o Vice-Presidente da República para o presidir e para ter aí o voto de qualidade.

Já se admite no Senado Federal o Presidente do Supremo Tribunal Federal para o presidir nos processos e nos julgamentos que lhe compete.

A Constituição pode admitir no Senado outras pessoas qualificadas para seus membros vitalícios sem abolir a Federação e sem abolir a República.

## ADMISSÃO DE CONSELHEIROS VITALÍCIOS NO SENADO NÃO TENDE A ABOLIR A REPÚBLICA.

Sob o aspecto da República, colocar no Senado membros natos vitalícios, independentemente de eleição, não significa tendência para abolir a República, ou a modificá-la.

Antes de falarmos sòbre se a admissão de membros natos vitalícios no Senado tende a abolir a República, devemos saber o que é a República aludida no § 6.º do art. 217 da Constituição de 1946. É a República que ela mantém, conforme dispõe o art. 1.º: — “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.”

O Brasil é uma República, disse o art. 1.º da Constituição de 1937.

A Nação Brasileira mantém como forma de govêrno, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889, disse o art. 1.º da Constituição de 16 de julho de 1934.

A nova Constituição Federal mantém a forma republicano-federativa, declarou o art. 12 do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Govêrno Provisório dos Estados Unidos do Brasil.

A Nação Brasileira adota como forma de govêrno, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, dispôs o art. 1.º da Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

A Nação Brasileira, adotando como forma de govêrno a República Federativa, proclamada pelo Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, dispôs

o art. 1.º do Decreto n.º 914, de 23 de outubro de 1890, que publicou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, submetida pelo Governo Provisório ao Congresso Constituinte.

É o texto do art. 1.º do Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, que publicou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, e que entrou a vigorar, formulada, como se disse no “considerando” com que a antecedeu, “sôbre as mais amplas bases democráticas e liberais, as nossas necessidades e os princípios que inspiraram a revolução a 15 de novembro, origem atual de todo o nosso direito público”.

Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, reza o art. 1.º do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889.

O que discrimina a *forma republicana*, com ou sem o epíteto adicional de *federativa*, não é a coexistência dos três Podêres, indispensáveis em todos os Governos constitucionais, com a República, ou a Monarquia — escreveu *Rui* em 1920, como se vê no op. cit., vol. I, p. 51 —, *é, sim, a condição de que sôbre existirem os três Podêres constitucionais, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleição popular.*

Tal a verdade — continuou — em que se acha imbuído todo o ensino dos constitucionalistas e exegetas americanos, quando comentam o art. IV, cláusula 4.ª da Constituição dos Estados Unidos, por nós imitada no art. 6.º, n.ºs 1.º, 2.º e 3.º da Constituição Brasileira (de 1891).

*Cooley*, por exemplo, dizia *Rui* (op. cit., vol. I, p. 165), no capítulo especial que consagrou a estudar “a garantia da forma republicana de Governo”, tira a limpo a matéria dêste modo:

“Por forma republicana de governo se entende um Governo mediante representantes escolhidos pelo povo.”

Cita então *Black, Sutherland, Mac Klain, Willoughby, Munro, Forman.*

Nem se havia mister dessa exploração do “direito comparado” — prossegue *Rui* — para mostrar que os elaboradores da nossa Constituição, ocupando-se em assegurar aos Estados brasileiros um Governo “de forma republicana”, tinham em mente, não a triplicidade na distribuição dos Podêres, mas a origem democrática dos dois, a um dos quais incumba a feitura das leis, e ao outro a sua execução.

Indo mais a fundo, para distinguir a República da Monarquia, pois nas Monarquias o Poder Legislativo pode derivar do povo, dizia *Rui*:

“A distribuição trinitária dos Podêres é comum às Repúblicas e às Monarquias constitucionais. Igualmente comum a umas e outras é a eletividade no tocante ao Poder Legislativo. O que, portanto, vem a ser, privativamente, “das Repúblicas”, o que pertence exclusivamente a essa forma de governo, é, nesse regime, além da temporariedade, a eletividade inerente à magistratura do Chefe da Nação.

O que, portanto — concluía *Rui* —, faz de cada um dos Estados uma República, federada às outras na União, e, destarte, constitui, em cada um dêles, “a característica exclusiva da forma republicana”, é o privilégio, dado ao eleitorado estadual, que representa as populações ativas, de escolher o Governador.” (Op. cit., vol. I, p. 172.)

## O SENADO NÃO É SOMENTE ÓRGÃO DO PODER LEGISLATIVO

Já se viu que o Senado não é órgão somente do Poder Legislativo. Também tem atribuições do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Para participar das funções tanto do Poder Executivo como do Poder Judiciário, nada de mais que sejam admitidos membros vitalícios. Já faz parte do Senado, como seu Presidente, com voto de qualidade, o Vice-Presidente da República. Faz parte do Senado, quando funciona como Tribunal de Justiça, o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O Senado dos Estados Unidos da América era constituído de dois Senadores por Estado, escolhidos pelas respectivas Legislaturas.

Em 1913 é que os Senadores passaram a ser eleitos pelo povo, podendo, mesmo assim, a Legislatura de cada Estado autorizar o seu chefe executivo a fazer nomeações temporárias, até que o povo preencha as vagas, mediante eleição, segundo ordenar a Legislatura. (Emenda n.º XVII, ratificada em 1913.)

Não é, pois, característica do Senado que os seus membros sejam eleitos, nem que seus membros sejam temporários, não colidindo com o conceito de República que no Senado se assentem membros não-eleitos, mas declarados natos, membros não-temporários, mas vitalícios, membros que tenham direito de discutir assuntos legislativos, mas não tenham direito de voto, nem de apresentar projetos de lei, nem de oferecer emendas a projetos legislativos.

## NENHUMA DÚVIDA RAZOÁVEL CONTRA A CONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA PROJETADA

Com a devida vênia, não encontramos nenhuma dúvida razoável para porventura acharmos que a emenda da criação dos Conselheiros da República, com assento no Senado Federal, tenda a abolir a Federação e a República.

Foi assim que em 1959 nos manifestamos e é assim que ainda hoje pensamos.

Sob o ponto de vista moral, nada achamos de contrário a que se dê aos ex-Presidentes da República lugar no Senado. Queixa-se a História do Brasil de que José Bonifácio, Pai da Pátria e Patriarca da Independência, tenha ficado na miséria e não se lhe tenha dado lugar no Senado do Império. "O Brasil — diz *Octávio Tarquínio de Souza*, "História dos Fundadores do Império", vol. I, p. 346/7 —, por cujo bem julgava necessário sacrificar-se, pagava-lhe com o esquecimento. Os homens do Poder já o consideravam morto. Não o perseguiram mais, deixavam-no no seu destêrro voluntário, como se já estivesse num túmulo. Havia um Senado no Império, Câmara vitalícia de cujos membros, entre outros requisitos, se exigia que tivessem mais de quarenta anos, fôsem brasileiros e pessoas "de saber, capacidade e virtude, com preferência os que tivessem feito serviços à Pátria". Pois no Senado da República, em que tiveram assento muitos homens de valor intelectual e moral e muitas figuras nulas e até ridículas, não houve lugar para José Bonifácio."

Penso, pois, que é preciso dar aos Presidentes da República, depois de cumpridos seus mandatos, lugar vitalício no Senado, com as imunidades, os subsídios e os direitos de Senador, salvo naquelas matérias de caráter legislativo.

## OS CICLOS ECONÔMICOS

A palavra crise (do grego "krisis") significa, literalmente, alteração no curso ou no ciclo de uma doença. Em sentido figurado, pode representar o encontro de acontecimentos de que resulta uma conjuntura perigosa, uma situação aflitiva, anormal ou grave.

Na economia, dá-se o nome de crise às variações que perturbam e produzem comoção na vida econômica.

Esse fenômeno é todavia parte e constitui a principal etapa de um conjunto a que se chama de ciclo econômico, e cujo caráter de periodicidade foi devidamente constatado, no século XIX, por Juglar e Jevons; o primeiro chegou à conclusão de que a atividade econômica dos países se desenvolve num ritmo de movimentos ascendentes e descendentes; e o segundo, notando que as crises se sucediam com intervalos quase regulares, de dez em dez anos, acreditou haver encontrado sua explicação na regularidade de algum ciclo astronômico originador das manchas solares.

Promovido o estudo do problema, suscitou dele uma importante literatura, que, em grande parte, afirma ou admite a existência de um processo de expansão e de um movimento de contração na vida econômica, geradores de forças que entram em conflito com os próprios elementos motivadores do seu aparecimento, dividindo o ciclo econômico — embora sujeito êste, em sua evolução, à ação de fatores diferentes — em quatro fases destacadas:

- 1.<sup>a</sup> — a fase ascendente, de prosperidade e expansão;
- 2.<sup>a</sup> — a queda da curva ascendente, com o aparecimento da crise e suas perturbações, como entreato à prosperidade e à depressão;
- 3.<sup>a</sup> — a fase descendente, de depressão ou contração; e
- 4.<sup>a</sup> — a flexão da curva descendente,

## DEFESA DA ECONOMIA PÚBLICA CONTRA AS CRISES — ORÇAMENTOS CÍCLICOS

*Rubens Maragliano*

surgindo o período de recuperação e de confiança, como ponto de passagem da depressão para o equilíbrio e, depois, a prosperidade.

A História nos mostra, porém, que o problema não é nôvo. Ele remonta à vida do antigo Egito.

Tomando emprestada de Wells a sua máquina de medir o tempo, voltamos a uma outra era, 1.715 anos antes de Cristo. O Faraó do Egito tivera dois sonhos que o preocupavam profundamente. No primeiro, estava às margens do rio Nilo quando chegaram sete formosas vacas que começaram a pastar naqueles sítios. Também viu chegar outras sete vacas, muito magras, que comiam na mesma margem e que tragaram as primeiras sete.

Voltando a dormir, teve um segundo sonho: sete espigas brotavam da mesma haste, cheias e bonitas. Ao mesmo tempo, de outra haste nasciam outras sete; estas eram miúdas, queimadas por um vento abrasador e devoravam o viço das primeiras.

Trazido à presença do Faraó, José assim falou: os sonhos do rei dizem a mesma cousa. As sete vacas formosas e as sete espigas graúdas significam sete anos de abundância; enquanto as sete vacas magras e as sete espigas vazias, são sete anos de fome que hão de vir depois.

Disse ainda José que o Faraó devia escolher um homem ativo, dando-lhe ao mesmo tempo autoridade sôbre tôda a terra do Egito, o qual deveria estabelecer intendentes nas províncias para vigilância das colheitas e o armazenamento de uma quinta parte dos fundos, durante os sete anos de fertilidade, deixando essa quinta parte à disposição do rei, a fim de que o país pudesse fazer frente à fome que sobreviria em breve.

Escolhido José, percorreu êle a terra do Egito e providenciou no sentido de ser convenientemente guardada a colheita farta que deveria produzir-se. Passados os sete anos de abundância, surgiram a carestia e a fome. A falta de alimentos se fez sentir. José abriu então os celeiros e todos puderam comprar os víveres de que careciam.

Êsses fatos nos são transmitidos pela Bíblia <sup>(1)</sup> e constituem o primeiro registro histórico dos ciclos econômicos; apontam êles a figura do Estado realizando uma política de reservas nos anos de prosperidade, para acudir às necessidades coletivas nos dias de crise.

Êsse ensinamento foi seguido e o sistema aplicado, neste século, por países que o adotaram em sua política econômica. Também o contrário iremos ver.

O desenvolvimento industrial e o progresso técnico, que propiciaram campo, no século XIX, à difusão da economia liberal surgida nos fins do século anterior, são os fatores do sistema capitalista, o qual, mais que outros, tem sofrido os reflexos e as conseqüências das flutuações cíclicas. A maior parte dos economistas opina, aliás, no sentido de que tais flutuações constituem característico dêsse sistema econômico. E daí a afirmação de Marx, de que o regime capitalista se destruirá pela fraqueza dos seus próprios alicerces.

Essas flutuações seguem, é certo, um movimento cíclico. À fase de prosperidade, evidenciada pelo elevado nível de produção e de negócios em

(1) — "Iniciacion al estudio de la Biblia", E. I. Boneo. Buenos Aires, 1942.

geral, sucede o período de depressão, com a baixa de preços, a diminuição da produção e dos negócios, o desemprego e a redução da renda nacional.

Uma maior experiência e o conhecimento mais amplo da economia de vários países, bem assim o auxílio trazido pela estatística, demonstram que esta classe dos chamados ciclos econômicos se manifestou nos Estados Unidos desde há um século, talvez desde há dois séculos na Inglaterra, França e Países-Baixos, em períodos mais curtos na Alemanha, Áustria, Itália, Espanha e nos países escandinavos. De uma ou duas gerações a esta parte, ciclos dessa natureza se estenderam ao Canadá e Austrália, Rússia, Índia, Japão e à América Latina (1).

Os estudos, no que concerne ao panorama brasileiro, registram períodos cíclicos no Brasil desde 1826. As crises financeiras e econômicas nos grandes países industriais tendem a produzir crises nos outros países. Da mesma sorte as demais fases do ciclo por vezes repercutem. Considerados os períodos ou fases ascendentes e descendentes dos ciclos econômicos, o Brasil registra, desde 1826, que 48,2% dos anos foram de prosperidade, enquanto 51,8% foram de depressão (2).

A opinião econômica contemporânea admite que as crises não são mais que uma característica dos ciclos econômicos e, em consequência, que elas não surgem como acontecimentos anormais, com particularidades próprias. Dêsse modo de pensar, resulta a aceitação de um estado de contínua variação na vida econômica, com ritmo mais ou menos regular.

O ponto de inversão de um período de expansão e prosperidade para o de depressão pode ter sido causado pelo declínio dos investimentos, pela restrição do crédito, pela paralisação da estocagem devido à saturação da procura, e, ainda, por perturbações econômicas de outra natureza. Sejam quais forem as causas, se elas revestirem intensidade e duração suficientes, a fase da prosperidade se funde com a da crise e opera-se aí o fenômeno da depressão (3).

Em épocas de depressão, não só diminui o poder aquisitivo em termos de moeda, mas os agentes econômicos se tornam renitentes a gastar como consumidores, e também se mostram pouco inclinados a despendem como inversores, o que vem em abono da teoria de Keynes (4). Diminui a atividade dos negócios, caem os preços, restringe-se a produção, reduzem-se os empreendimentos e vem o desemprego. Então o Estado se vê tomado pelas consequências advindas da inevitável redução da renda nacional e pelos problemas sociais que surgem. Os salários constituem o ponto de maior resistência à fase descendente do ciclo, mas, ainda assim, eles se tornam depois flexíveis com o desemprego e sofrem também os efeitos da conjuntura.

O período de depressão dá margem, no entanto, com o decorrer do tempo, a determinadas condições que favorecem um aumento na atividade econômica. O baixo nível de preços em proporção aos que prevaleceram na fase de expansão, um custo de produção mais reduzido, uma limitada margem de lucros

(1) — ("Los ciclos económicos", Wesley C. Mitchell, Universidad de Columbia) — "Ensayos sobre los ciclos económicos", G. Harberler, México, 1946.

(2) — "Conjuntura Econômica", Rio de Janeiro, maio de 1948.

(3) — "Problemas de Conjuntura e de Política Econômica", G. Harberler, Rio, 1948.

(4) — John Maynard Keynes, autor da "Teoria Geral da Ocupação, do Interêsse e da Moeda".



e uma política moderada na concessão de créditos são acompanhados, cedo ou tarde, por um aumento no volume físico das compras, demonstrativo de maior consumo, o que repercute na produção e na ocupação. Nota-se certa melhoria nos negócios, o que reflete um melhor estado de ânimo para as atividades econômicas. É o primeiro passo, pouco seguro ainda, para retomar-se a linha ascendente; mas basta que alguma circunstância favoreça o impulso inicial, que será então encontrado o trilho da recuperação.

Iniciada a recuperação, esta tende a desenvolver-se. Os preços e as inversões reagem, aumenta o volume das transações e do crédito, a confiança e o otimismo retomam seus postos.

O restabelecimento chega e, com êle, o equilíbrio, a caminho da prosperidade.

Uma cousa, entretanto, é muito provável: que o mesmo circuito se repita, com uma regularidade que os economistas não conseguem facilmente explicar. Não só é surpreendente o ciclo comum, de 10 a 11 anos, senão a do ciclo intermédio, de aproximadamente 40 meses e, ainda (que para alguns é talvez uma simples especulação), o ciclo mais longo e distante, de 40 e poucos anos.

Um fator deve, no entanto, ser considerado como de forte influência no curso do desenvolvimento econômico: é aquêle relacionado com as guerras e que pode, geralmente, dar margem aos ciclos mais longos.

Ninguém contesta que a economia do tempo de guerra não obedece às normas impostas à economia do tempo de paz.

O simples prenúncio ou expectativa de guerra desequilibra os preços. Com o deflagrar do conflito surge uma série de fatores que contribuem para a acumulação de matérias-primas e de produtos manufaturados; a procura se torna cada vez mais intensa; as atividades básicas entram a funcionar e a desenvolver-se em sua maior força, seguindo-se, em curso paralelo, as que lhes são subsidiárias ou acessórias. O pleno emprêgo passa a ser uma realidade. Os preços se mantêm em alta, aumenta a propensão a consumir e as inversões se alongam. Se o período é de prosperidade, êle no geral se dilata. Se o não é, estaciona-se a crise ou a depressão, dando lugar à recuperação, que tende a desenvolver-se em espiral. Os esforços e os trabalhos se multiplicam, chegando a produção aos níveis mais elevados.

Mas há, também, o inverso, quando cessa o período de anormalidade política. Com o término da guerra, diminui a procura intensa e a produção deve reduzir-se. Muitas atividades e indústrias, próprias da economia de guerra, tendem a desaparecer. A política de créditos sofre modificações. Restringe-se o consumo. E volta a economia a ser retomada pelo ciclo, que prossegue em sua rota regular. Esse fenômeno impressionou vivamente a Sir William Beveridge, nos estudos a que procedeu sobre o seguro social, como teremos ensejo de ver adiante.

#### AS CRISES E SUAS TEORIAS

Tôda terapêutica da má ação produzida pelas crises, como pelas doenças, implica não só o conhecimento dos seus efeitos, mas sobretudo aquêle de suas causas.

A procura de um mecanismo que permita prever e prevenir a tempo as conseqüências prejudiciais operadas pelo movimento, tem retido de há bom tempo a atenção dos economistas e, mais recentemente, a de homens de Estado, interessados, aquêles na decifração de um problema de fundamental interêsse dos estudos econômicos, e êstes em evitar as graves perturbações sociais que as crises trazem para o seio das coletividades por que são responsáveis.

Constantemente citada depois da Idade Média e de igual combatida, foi a teoria quantitativa da moeda ou teoria monetária da crise. Os seus defensores (1) sustentavam-na sob duas fórmulas: todo movimento geral de preços tem por causa uma troca do valor da moeda; tôda troca de valor da moeda provém duma variação do estoque monetário.

Esta teoria teve uma expressão muito forte com a célebre equação de trocas de Irving Fisher, cuja solução respondia que os acréscimos do estoque monetário (devendo-se aí incluir os depósitos bancários) e sua rapidez de circulação fazem subir os preços; o contrário, ou seja, a diminuição desse estoque e a circulação lenta operam a baixa.

O economista inglês Hawtrey, procedendo em nossos dias a novos estudos em tórno à teoria monetária da crise, e aplicando ainda a fórmula de Fisher, diz que a oferta da moeda, devido ao sistema bancário moderno, é elástica e capaz de expansão e contração, passagem esta que determina variações acumulativas na produção industrial e é suficiente para motivar movimentos cíclicos. Partindo da hipótese de que os créditos bancários constituem o principal instrumento monetário, conclui que a crise é causada pelas medidas de restrição. Antes do fim do período de elevação, os bancos centrais recusam-se a fornecer meios aos demais bancos, que se vêem, assim, sujeitos à limitação dos negócios; esta situação leva êstes últimos bancos a uma política de restrição de créditos. E a depressão tem início.

A teoria da penúria de capitais, de Haydeck, tem de comum, com a de Hawtrey, a suposição de que a oferta do dinheiro é elástica, provindo daí a causa das perturbações econômicas.

O desequilíbrio entre a produção e o consumo constitui base de outra idéia, socialista por excelência, mas também sustentada, com certas variantes, por Robbins, Wicksell e Keynes. Para Schumpeter, autor da teoria da inovação, a oferta em massa dos novos produtos provoca a queda dos preços e pode conduzir a crises.

Quase tôdas as escolas tomam como ponto de partida a crítica da conhecida lei de J. B. Say: "os produtos se trocam com os produtos". Disso resulta que a oferta criaria, assim, sua própria procura, donde não poderia advir o desequilíbrio promovido pela superprodução generalizada. Mas sucede que nem sempre o consumo equivale àquele que os produtores estimam ou desejam, porque é preciso considerar-se que muitos realizam voluntariamente

---

(1) — (Juglar, Simiand, Cassel, Strakosh, Kitchin, Hawtrey) — Henri Anglade, "Trafic Postal et Cycle Économique", Paris, 1946.

um consumo menor (em quantidade ou qualidade de bens), poupando seus recursos monetários, e outros involuntariamente, devido a condições pecuniárias difíceis.

Economistas do século XIX já se haviam manifestado sobre os efeitos da poupança, considerando-a nefasta ao equilíbrio econômico. Malthus afirmava, em 1866, que tudo deveria marchar bem, enquanto os rendeiros estivessem dispostos a consumir os objetos de luxo produzidos pelos manufatureiros, e estes últimos a consumir aqueles dos rendeiros; mas, se uma das duas partes, ou ambas, se resolvessem a poupar, a fim de obter melhoria de situação, o estado de coisas passaria a ser muito diferente.

Keynes não se afasta, praticamente, das teorias do subconsumo — em sua opinião, a moeda retirada da circulação pela poupança pode ser responsável pelo desequilíbrio entre a produção e o consumo, gerando o desemprego. Na sua *Theoria Geral* sobre a ocupação, o interesse e a moeda, o notável economista britânico — cuja obra exerce uma influência profunda sobre o pensamento e a política econômica contemporâneos —, faz sentir que a poupança é riqueza que não se consome, e a escassa propensão a consumir impede o crescimento da ocupação. Em certas ocasiões, pensa Keynes, o Estado deve influir, por meio do sistema impositivo — a taxa de juros e outras medidas —, sobre a propensão a consumir, pois, quanto maior seja essa propensão, tanto mais ela irá pesar em favor das inversões produtivas, fomentando a ocupação. Se, ao contrário, essas inversões se paralisam, o incremento da poupança trará, necessariamente, a contração sobre a vida econômica <sup>(1)</sup>.

E os movimentos de contração, como vimos, representam o início da fase em que se verificam perturbações no ciclo econômico.

A escola Keynesiana deu lugar a vivas controvérsias. Ilustres economistas ingleses se viram obrigados a tomar partido com referência a certos aspectos da nova teoria; mas não se pode afirmar que, da polêmica havida, tenham surgido verdadeiramente outras idéias.

Também os suecos, que possuem a sua própria escola econômica, e dentre eles Ohlin, divergiram, em alguns pontos, dos temas tratados por Keynes, e tomaram como base de seus pontos de vista a desocupação produzida na Suécia, como em outros países, depois da crise de 1930; considerando os diversos elementos da renda de uma comunidade e, de outra parte, os seus gastos, Ohlin <sup>(2)</sup> conclui que, por definição, a poupança e a inversão necessariamente se igualam, afigurando-se-lhe, assim, não haver encontrado os motivos da inquietude de Keynes.

Marx prevê que as mesmas leis que determinaram a criação e a evolução do regime capitalista provocarão a sua destruição, que se cumprirá por força das cousas; será uma autodestruição. E dentre os fatos reveladores dessa destruição, apresenta as crises de superprodução, que se vão tornando crônicas.

(1) — "Introducción a Keynes", Raul Prebisch, México, 1947.

(2) — "Historia de Las Doctrinas Económicas", Gide e Rist, Buenos Aires, 1949.

Na verdade, encontra-se muita contradição entre as maneiras de pensar das escolas econômicas, como de economistas de renome, no que respeita às causas das crises e à terapêutica aplicável. Hoje, como há cem anos atrás, variam muito as opiniões.

O que para uns representa excesso de poupança ou de bens de consumo, é insuficiência para outros. A superprodução, o subconsumo, a intensa capitalização são apontados como causadores de doenças no organismo econômico.

Entendem alguns que as reações psicológicas atuam sobre a vida e podem provocar depressões; outros admitem um laço entre as manchas solares e as perturbações originadoras de crises econômicas.

Nessas condições, a indicação do remédio ficaria necessariamente ligada à causa suposta.

O que se deve evitar, como o economista inglês Robertson (1) teve o ensejo e a coragem de dizer, é o perigo das sutilezas escolásticas e das polémicas em torno a termos mal definidos, o que em alguns países tem adquirido lamentável amplitude.

O meio adequado para o estudo dos fatos econômicos consiste, sem dúvida, na confrontação real desses mesmos fatos bem observados, com amplas construções teóricas que permitam clara explicação das suas causas motivadoras e das suas repercussões.

## O ESTADO, SUA FUNÇÃO E SEUS FINS

Surgido através um lento processo de formação histórica, esse ente de natureza complexa a que se chama Estado — integrado por elementos políticos, jurídicos, econômicos, éticos e sociais — tem por missão específica o atendimento das necessidades coletivas, isto é, daquele conjunto de necessidades inerentes à sobrevivência, ao desenvolvimento, ao progresso e ao bem-estar social-econômico dos indivíduos de um mesmo agregado social.

A satisfação desse tipo de necessidade não pode ser realizada senão através de um todo, porque transcende das possibilidades ao alcance dos indivíduos, consideradas tais possibilidades isoladamente ou ainda agrupadas em torno das chamadas economias associativas voluntárias. Esse todo, que é o Estado — por meio do qual podem os indivíduos, com um mínimo de esforços e de gastos, ver satisfeitas as necessidades coletivas fundamentais e aquelas menos típicas —, precisa, entretanto, ser dotado de meios materiais que o habilitem a promover a satisfação dessas carências, que são imperativas, através de serviços que têm um custo de produção. Daí a atividade financeira do Estado, destinada a obter e aplicar os meios materiais, para fazer face àquele custo, e que só deve ser exercida até onde se torne necessária para promover a satisfação das necessidades coletivas.

Deste enunciado resulta que o Estado é um ente público criado para o serviço da coletividade, e não para ser por ela servido; justificam-se, assim,

(1) — "Historia de Las Doctrinas Económicas", Glde e Rist, Buenos Aires, 1949.

os poderes coercitivos que lhe são atribuídos, tornando-o capaz de realizar ou seus fins.

Do Estado feudal do século XV ao Estado liberal do século XIX, um longo período de evolução nos conduz ao Estado contemporâneo. Os seus objetivos não são sempre os mesmos, porque eles refletem a sociedade e as correspondentes necessidades em tôdas as etapas do seu desenvolvimento, segundo as condições sociais, econômicas e culturais das diferentes épocas.

Mas não sobram dúvidas em que o objetivo ideal do Estado — tendo em conta as novas condições que resultam de cada etapa de evolução da sociedade — deve ser o de servir o real interesse da comunidade, de satisfazer o máximo das necessidades humanas e de realizar, assim, a prosperidade social (1).

O Estado contemporâneo, caldeado no período de hesitações e contradições das duas últimas guerras, afirma hoje, em nova orientação, a prosperidade social como meta a atingir. Os seus novos e fundamentais objetivos — segundo Angelopoulos, ilustre professor da Universidade de Atenas — são o de satisfação das necessidades sociais; de administração racional dos recursos nacionais, humanos e materiais; e o de redistribuição social da renda nacional.

Esses os três objetivos capazes de gerar a prosperidade social (2).

Para realizar tais objetivos o Estado exerce não só uma atividade jurídico-política, indispensável à organização e ao equilíbrio da comunidade que ele governa e representa, como também uma atividade econômica e financeira, necessária ao atendimento e à realização dos seus fins. Esta segunda atividade, que constitui a economia pública, tem merecido, cada vez mais, a atenção dos economistas e financeiros, e bem assim dos homens de Estado. Porque a sua concepção moderna difere muito das antigas idéias do liberalismo, segundo as quais o Estado devia ficar como mero espectador e, pois, neutro face à vida econômica.

No presente, a realidade econômica é que deve determinar a orientação do Estado. Nenhum país pode hoje ver assegurado o pleno emprego, o desenvolvimento da sua economia e o bem-estar social da sua população, aceitando inteiramente o *laissez faire, laissez passer* da escola liberal.

É ainda o livre empreendimento o fator principal do progresso técnico; no campo da iniciativa privada se encontram os melhores meios de dar mais força à produção econômica. Mas é preciso considerar que da economia privada, mais a economia pública, é que resulta a economia nacional. E sendo a economia nacional uma síntese de todos os órgãos e de tôdas as funções

(1) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1949.

(2) — 1.º) Satisfazer, da melhor maneira, as necessidades sociais, isto é, aquelas necessidades comuns que são ligadas à existência e ao desenvolvimento da nação e de sua economia.

2.º) Tomar tôdas as medidas tendentes ao desenvolvimento econômico do país, pela utilização produtiva dos recursos humanos e materiais, de modo a assegurar o pleno emprego e, finalmente, o acréscimo da renda nacional.

3.º) Adotar tôdas as medidas que possam contribuir, mediante uma redistribuição social e justa da renda nacional, para a mais ampla produtividade econômica e para o levantamento do nível de vida.

"L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1949.

econômicas da Nação, cumpre ao Estado organizar o plano econômico geral do país, dentro do qual êle exerça a sua atividade financeira, e em base a cujos quadros se desenvolva a economia particular.

E é por intermédio da política econômica, destacando-se nesta a política orçamentária, que o Estado pode exercer as funções que lhe são próprias, buscando atingir os seus objetivos, orientado para um entrosamento do setor financeiro com o campo econômico.

Surge daí, entretanto, uma dificuldade: se as despesas de administração e as necessidades financeiras dos principais serviços públicos podem acomodar-se no espaço relativamente estreito do ano civil ou do exercício de doze meses <sup>(1)</sup>, as despesas de equipamento e de organização do campo econômico, previstas geralmente em um plano de longa duração, ultrapassam o limite anual.

Mesmo para as despesas ordinárias, renovadas com regularidade, afirma Laufenburger <sup>(2)</sup>, o plano anual do orçamento se apresenta muito estreito. E se forem consideradas as despesas advindas do equipamento econômico, os grandes trabalhos públicos, a defesa nacional, constata-se a insuficiência do orçamento anual. As peças e os recursos orçamentários de vários anos são necessários à elaboração e à execução do plano.

O Plano Salte, o do aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e outros mais são, entre nós, exemplos de planificação que excedem a regra da anualidade orçamentária. O Plano Salte consigna os programas de trabalho a serem executados, em conjunto, durante um período de cinco anos, com o objetivo de proporcionar melhores condições de saúde, de produção agropecuária em particular, de alimentos, de transportes e de energia. Para sua realização, o orçamento federal deverá consignar dotações específicas nos exercícios correspondentes ao citado período de duração <sup>(3)</sup>.

De outra parte, o plano do aproveitamento das possibilidades econômicas do Vale do Rio São Francisco <sup>(4)</sup>, o plano de valorização da região do Amazonas <sup>(5)</sup> e o de defesa contra os desastrosos efeitos da sêca que assola a região do Nordeste <sup>(6)</sup> constituem medidas cuja realização está prevista para longo têrmo, também mediante dotações no orçamento anual.

(1) — Nem todos os países têm o seu orçamento anual coincidindo com o ano civil; no Brasil, Argentina, Bélgica, França e outros, o ano financeiro é o mesmo do ano civil; na Itália e nos Estados Unidos é de 1.º de julho a 30 de junho; na Inglaterra e na Alemanha, o ano financeiro vai de 1.º de abril a 31 de março.

(2) — "Précis d'économie et de législation financières", Henri Laufenburger, Paris, 1946.

(3) — Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950.

(4) — O Governo Federal deverá, dentro do prazo de 20 anos, contados da promulgação da Constituição, traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a 1% da sua renda tributária (Ato das Disposições Transitórias, art. 29).

(5) — Para o plano de valorização econômica da Amazônia, a União, os Estados e Territórios da região contribuirão, durante pelo menos vinte anos consecutivos, com quantias não inferiores a três por cento de suas rendas tributárias (Constituição, art. 199, e parágrafo).

(6) — Na execução do plano de defesa contra os efeitos da sêca, a União deverá despende, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária. Os Estados compreendidos na região do Nordeste deverão igualmente destinar igual percentagem da sua renda tributária para o mesmo fim (Constituição, art. 198, §§ 1.º e 2.º).

Aqui, pois, como ocorre em outros países que já adotaram os planos ôde longa duração para atendimento dos problemas da sua economia (1), entrosando o sistema financeiro e o econômico, o Estado tende para uma nova orientação, aceitando os princípios do orçamento cíclico e o plano plurianual.

## A DESPESA PÚBLICA E A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA (2)

1. *O equilíbrio orçamentário* — 2. *A deflação* — 3. *O recurso à desvalorização* — 4. *O deficit dirigido* — 5. *A inflação* — 6. *O pleno emprêgo*.  
*Keynes. Beveridge.*

1. A despesa pública — diz Laufenburger — constitui a alma da política do Estado. Ela se fixa com prioridade sôbre a receita. Na elaboração como na discussão do projeto do orçamento, o que se tem primeiro em vista é o conjunto das necessidades coletivas que os serviços públicos devem atender. Esses serviços impõem, no entanto, um mínimo de organização que lhes permita satisfazer, quanto antes e o mais possível, às necessidades comuns da população. E assim cabe aos Governos, antes que mais, indicar quais são as necessidades comuns que convém satisfazer e dotar os serviços públicos dos meios adequados para que seus fins possam ser atingidos.

Dai é que, em conseqüência, a receita tem lugar na estrutura orçamentária, buscando estabelecer o equilíbrio entre os gastos e as receitas do Estado, no exercício financeiro.

O equilíbrio entre a receita e a despesa tem constituído, de largo tempo, um dos princípios orçamentários considerados como base da economia pública. Os homens públicos sempre envidaram todos os esforços para manter uma linha paralela entre os gastos e os ingressos do Estado, recorrendo ao crédito ou praticando uma política deflacionista, sempre que a despesa ultrapassava as receitas normais.

Esse último critério foi seguido, aliás, até mesmo em períodos de crise e de depressão, como condição para restabelecer o equilíbrio rompido entre a despesa e a receita. É preciso notar que a deflação, no caso orçamentário, se traduz pela diminuição ou restrição das despesas públicas, enquanto que no sentido monetário significa a redução do volume dos instrumentos de pagamento e de crédito.

2. Depois da Primeira Guerra Mundial, foi a Inglaterra o primeiro país a tentar a deflação orçamentária, em 1921 e 1922, como condição para a recuperação econômica. A medida registrou um sucesso financeiro e monetário.

(1) — Embora com variantes diversas no que respeita à técnica do orçamento, a França, a Inglaterra, os Estados Unidos e a Itália adotam o sistema do plano plurianual. Na Rússia, os planos financeiros e os programas econômicos se entrosam no esquema dos chamados planos quinquenais.

(2) — Henri Laufenburger, professor da Faculdade de Direito de Paris, oferece, em seu *Compêndio de Economia e de Legislação Financeiras* ("Précis d'Économie et de Législation Financières"), um dos mais recentes e interessantes estudos sôbre a parte da Ciência das Finanças que trata da dinâmica orçamentária. Desse útil compêndio extraímos boa parte das idéias e notas expostas neste título.

Conseguiu-se o equilíbrio do orçamento; o recurso ao crédito e a circulação monetária diminuíram; comprimiu-se a dívida interna, e a taxa cambial sentiu certas melhoras.

Mas a repercussão econômica dessas medidas financeiras se mostrou insuficiente. Os custos de produção e notadamente os salários se mostraram refratários a qualquer baixa; a produção e a exportação foram assim entravadas. E a política de revalorização da libra, para o que devera ter contribuído a prática deflacionista, teve de ser corrigida pela desvalorização de 1931.

A França tentou igualmente restabelecer o equilíbrio orçamentário, mediante uma severa disciplina fiscal, que, a partir de 1927, produziu apreciáveis saldos orçamentários. No final do exercício de 1929 as finanças francesas registravam um encaixe que se elevava a 19 bilhões de francos (1). Esquecendo-se, porém, do velho ensinamento da Bíblia — que as vacas magras sobraram em campo depois das vacas gordas —, os políticos franceses, ao invés de manterem uma reserva para os dias futuros, e precisamente quando a crise despontava para a grande depressão, promoveram uma política de gastos supérfluos; e os *deficits* voltaram, em 1930, ao orçamento gaulês. Medidas de deflação foram então adotadas, no sentido de influenciar a conjuntura para uma recuperação. Seguiu-se o *método clássico de compressão* das despesas públicas, dando-se prioridade às receitas, numa tentativa de reavivar o equilíbrio orçamentário. Tal sistema, buscando afirmar o primado do financeiro sobre o econômico, levou a França à desvalorização monetária em 1936.

3. Sacudida pelos reflexos da depressão internacional de 1929 e 1930, a economia inglesa sofreu grave crise, que atingiu fortemente o orçamento do país; o *deficit*, de 14 milhões de libras em 1930, passou a 23 milhões em 1931. Desvalorizada a moeda, recorreu-se, de novo, aos sistemas de severa compressão das despesas públicas e dos inflexíveis aumentos tributários. Como conseqüência desse conjunto de medidas, verificou-se diminuição dos custos de produção, o aumento do seu volume e a lenta redução do desemprego. Cessou o êxodo de capitais, tendo até mesmo havido retôrno, graças à liberdade do mercado monetário.

Todos êstes resultados combinados, e outros mais, mantiveram a estabilidade dos preços e permitiram, depois, o equilíbrio orçamentário. Mas é de notar-se que contribuíram muito para êsse alcance a estabilidade dos preços da área da libra, a situação de outros países atingidos pela depressão geral e a admirável disciplina do povo inglês.

Na França, com a desvalorização do franco em 1936 e 1937, o aspecto da política orçamentária mudou inteiramente com o advento do Governo socialista. A deflação — foi considerado — desencoraja, duma parte, a iniciativa para a baixa dos preços, e acarreta, doutro lado, uma diminuição do poder de compra, de que só pode resultar o cancelamento de encomendas e a conseqüente redução da produção. Lógicamente, o orçamento seria afetado. Era, assim, preciso influenciar a alta dos preços, aumentando as despesas públicas

(1) — Cêrca de 10 bilhões de cruzeiros ao câmbio da época.



para difundir o poder de compra e criar, dêsse modo, condições favoráveis no campo econômico. O caminho da recuperação seria encontrado, após um período de transição.

Esta política conduzia ao abandono temporário do equilíbrio orçamentário e da estabilidade monetária. Mas, com a sua adoção, o Estado iria fomentar a produção e incentivar a vida econômica, como meio para o retôrno da fase de prosperidade. As receitas acabariam por cobrir as despesas, permitindo que a moeda readquirisse a necessária firmeza nos mercados.

Como vemos, a desvalorização do franco, operada nessa época e mediante completa mudança de orientação, foi posta ao serviço do desequilíbrio orçamentário. A ordem financeira, ao invés de ser uma condição da ordem econômica, passou a ser uma consequência.

Já na Bélgica, a desvalorização de 1935 teve como objetivo imediato assegurar o equilíbrio do orçamento, o que foi obtido pela aplicação judiciosa do produto da reavaliação do encaixe de 4.350 milhões de francos belgas. O montante dessa reavaliação não foi utilizado para combater o *deficit*, mas sim, em parte, no reembolso das dívidas e para sustentar o mercado dos títulos, a fim de evitar perturbações em seu movimento, aliviando dessa forma o serviço da dívida pública no quadro do orçamento. Uma massa de numerário, de cerca de 3 bilhões de francos, foi aplicada no financiamento de obras públicas, projetadas para um período de 3 anos. O poder de compra, fortemente influenciado por essas medidas, amparou a atividade econômica e orientou os preços para uma alta moderada. Assim foi defendido o equilíbrio orçamentário e aberto o caminho para a fase de recuperação.

A despesa, como se vê, é importante elemento de defesa da economia pública contra as crises.

É particularmente notável, como ressalta Garino-Canina (1), a ação que a despesa pública pode exercer sobre toda a vida econômica e também sobre as receitas do Estado. A sensível absorção das economias por parte do erário, sob a forma de tributos, provocada pelo aumento das despesas, pode dar lugar a não poucas alterações do equilíbrio econômico preexistente, o que resultaria naturalmente danoso ao progresso econômico da Nação, se o emprêgo do provento dêsse tributos não fôsse feito de modo a crescer, com a produtividade da economia nacional, a formação de poupanças e o incremento da riqueza. Mas se o emprêgo daquele provento é feito de forma a crescer a produtividade e a riqueza da Nação, não só se obtêm benéficas repercussões da despesa pública sobre a vida econômica do país, mas também sobre as receitas públicas.

4. Até 1939, a Inglaterra sempre considerou o equilíbrio orçamentário como condição de equilíbrio econômico. Esta linha ortodoxa, de política financeira, levou o país a conhecer crises graves e particularmente dolorosas. Mas já nessa época (1939) o país entrava em atividade de guerra, realizando um esforço diferente na vida econômica, com o pleno emprêgo. A economia de guerra difere essencialmente da economia de paz; — os Governos abandonam então a teoria do equilíbrio, realizam grandes despesas com as mobi-

(1) — "Appunti di Scienza delle Finanze", A. Garino-Canina, Torino, 1946.

lizações material e humana, contraem empréstimos e adotam medidas de inflação. Tudo isso se reflete no campo econômico, fomentando a produção em todos os setores de atividade.

Em lado oposto, a Alemanha, a França e os Estados Unidos reconheceram, antes, que é irrealizável o equilíbrio financeiro em período de depressão.

A deflação representa um freio; a diminuição das despesas, longe de comprimir os preços do custo, faz justamente o contrário, desencorajando as iniciativas particulares, entretendo as compras e desorientando os capitais. O aumento dos impostos em períodos de crise, visando reduzir o *deficit*, age em sentido inverso. Porque a crise atinge também as receitas dos contribuintes e estes tendem a demorar no pagamento dos tributos (1).

Surgiu assim a teoria do *deficit* sistemático. Primeiro a Alemanha, em 1933, depois os Estados Unidos e a França, em 1936, aceitaram o *deficit* orçamentário para procurar, no acréscimo das despesas públicas, o segredo da recuperação econômica.

De 1933 a 1939, a Alemanha adotou uma política financeira de majoração das despesas públicas, para, dêsse modo, agir diretamente sobre a produção e provocar, assim, o aumento das rendas das empresas e do trabalho. Não se pode, porém, aceitar a experiência alemã como conclusiva, porque o país se viu logo, em 1935, no curso de uma economia de guerra e num regime de plena atividade; a ocupação da Rhenania, seguida do *anchluss* austriaco, representaram, virtualmente, o início das hostilidades.

Os Estados Unidos e a França buscaram, de sua parte, fomentar a economia e realizar a plena ocupação, canalizando as despesas públicas em favor de um maior consumo, pela valorização do poder de compra. Para tanto, foi deliberadamente abandonado o equilíbrio orçamentário.

A política americana, com a inauguração do *New-Deal*, se orientou no sentido do financiamento de grandes obras públicas, para aumentar o número de empregos, difundir os créditos e assim estimular o consumo. Em 1933, quando essas medidas foram adotadas, o país ainda sofria as consequências da grande depressão e o desemprego constituía um sério problema. De junho de 1933 à eclosão da guerra, em 1939, a dívida pública foi acrescida de 40 bilhões de dólares. Também no tocante à América do Norte não se pode chegar a uma assertiva a respeito. Porque o desemprego só foi suprimido em virtude das medidas tomadas devido ao conflito internacional, que, na produção norte-americana, encontrou, desde logo, o ambiente da ocupação total.

Na França, o Governo da Frente Popular modificou a linha tradicional da política financeira e firmou-se no primado do equilíbrio econômico. As finanças gaulesas foram orientadas para o preparo de condições consideradas propícias à fase da recuperação, buscando reativar os capitais indecisos e aumentar o valor dos negócios, a fim de reconstituir o crédito público, favorecer a diminuição do preço do dinheiro e retornar, em futuro próximo, aos métodos normais de financiamento das necessidades do Tesouro. Os salários em geral foram aumentados e uma outra vaga de poder de compra foi difundida através das despesas públicas. Apesar de todas essas providências, os

(1) — "Principios de Finanzas Publicas", Hugh Dalton, Buenos Aires, 1946.

preços subiram e diminuiu a produção. O desemprego foi reduzido, mas o aumento do número de trabalhadores foi acompanhado dum menor rendimento.

A experiência de *deficit* sistemático coincidiu, na França, com a economia de paz. Ela foi muito curta (1936-1938) para permitir um julgamento definitivo. Mas muitos índices convergem para uma conclusão desfavorável.

5. A inflação é outra das medidas financeiras, aconselhada por uns, combatida por outros, mas no geral utilizada pelos Estados nos períodos de crise. Representa, no sentido monetário, um aumento substancial na quantidade de moeda circulante, devido a emissões feitas pelos Governos; e chama-se inflação creditícia a uma expansão excessiva dos créditos, principalmente por parte dos Bancos Centrais, apesar de que alguns economistas se recusam a admiti-la, porque consideram que a idéia da sua essência consiste no aumento da quantidade de dinheiro.

As opiniões divergem no que concerne à política da inflação.

Segundo Morselli (1), a exuberância do meio circulante, que se determina pela conhecida lei quantitativa da moeda, produz a depreciação do dinheiro, o que se manifesta pelo aumento geral dos preços, acarretando novos aumentos de gastos do Estado e provocando também o aumento dos impostos. Conclui que cumpre ao Estado, desde que se restabeleça o equilíbrio econômico, sanear o meio circulante, adotando a deflação monetária por meio de empréstimos internos e pela aplicação dos saldos orçamentários no resgate do papel-moeda.

Já Hugh Dalton (2), que exerceu as altas funções de Ministro do Tesouro da Grã-Bretanha, admite que uma inflação controlada pode integrar o plano de ação de um Governo em face do desequilíbrio orçamentário. É que, entre a aplicação de medidas tanto deflacionistas como inflacionistas, em dias de depressão, estas últimas é que provocam menos fricções entre os indivíduos e, portanto, encontram um menor número de obstáculos inerentes à natureza das instituições econômicas atuais, e, ademais, facilitam a ação das forças econômicas que pugnam pela recuperação.

Não há dúvida em que a inflação resulta sempre prejudicial, quando orientada para cobrir *deficits* oriundos de despesas improdutivas. Mas, emitir em épocas de depressão, quando as verbas do orçamento são insuficientes para financiar a produção e para criar empregos, representa um auxílio e um incentivo à vida econômica. Nessas épocas, e com tal objetivo, a emissão se destina a cobrir *deficits* de um plano que visa reanimar as atividades e o consumo e, assim, evitar o desemprego.

A prática desse método, em 1935, pelo Governo belga, oferece um quadro de interessante apreciação. Reavaliando o seu encaixe, face à desvalorização da moeda, o Estado emitiu e lançou uma soma de 3 bilhões de francos em obras públicas, defendendo assim o poder de compra e, pois, amparando a ocupação e o consumo.

(1) — "Compendio de Ciencia de las Finanzas", Manoel Morselli, Buenos Aires, 1947.

(2) — "Principios de Finanzas Publicas", Hugh Dalton, Buenos Aires, 1948.

A experiência mais recente vem da Itália.. Tendo sofrido as conseqüências de um conflito *sui generis* (guerra com os aliados, com os alemães e luta interna), o Governo teve de recorrer à inflação monetária. Em 1945, os italianos tiveram, praticamente, que começar de novo. A política financeira se orientou em favor da obra de reconstrução nacional. De 1945 a 1950, os gastos com a reconstrução foram da ordem de 2.700 bilhões de liras (1). A produção industrial baixara do índice 100, de 1938, a menos de 25, em agosto de 1945; os sete primeiros meses de 1950 já acusam 116 (2).

A lira, em 1945, era moeda moribunda. Ninguém lhe dava valor. Superada a crise, foi convalescendo de ano em ano e hoje se acha em posição estável (3). O desemprego está sendo gradativamente reduzido. O custo de vida se acha hoje em nível inferior ao do mesmo período do ano anterior, enquanto as receitas do Estado registram uma melhoria de cerca de 20% (4).

6. A depressão econômica provoca em toda parte, como vimos, o desemprego em massa; isso representa um grave desequilíbrio econômico. Tendo em conta os dados anteriores à última guerra, pode-se afirmar que uma quinta parte das forças produtivas foi perdida ou dissipada devido às flutuações do ciclo econômico (5).

Para poder-se evitar as depressões econômicas é necessário conhecer as suas causas. E a um inglês, John Maynard Keynes, se deve a chave do problema, o que permite a luta eficaz contra o desemprego, assegurando a plena ocupação. A teoria de Keynes, como ressaltamos, provocou uma onda de controvérsias nos meios econômicos, porque ela se baseia na concepção de que o emprego depende da despesa, que pode ser afetada pelo consumo ou pelo investimento.

As linhas mestras da Teoria Geral do Emprego, do Interesse e da Moeda mostram que o emprego depende do consumo e do investimento, os quais constituem a procura efetiva. Quando o emprego cresce, a renda global aumenta. Mas se a propensão a consumir e o montante de novos investimentos levam a uma procura insuficiente, o volume de emprego será naturalmente inferior à oferta de trabalho existente, o que conduz ao desemprego. Esta análise nos explica, conclui Keynes, o paradoxo da pobreza no seio da abundância.

A procura, porém, não é somente determinada pela vontade de consumir ou pelas necessidades reais que o indivíduo deseja satisfazer, mas sim também pelo seu poder de compra. A deficiência da procura provém, por vezes, da diminuição da renda do consumidor. Tanto maior é a renda do indivíduo, maiores poderão ser as suas despesas relativas aos bens de consumo. E se a renda é o produto do dispêndio, é também a sua fonte, o que quer dizer que a despesa de uma pessoa constitui uma renda para outra pessoa.

(1) — O Governo italiano estima em 6.000 bilhões de liras o total das destruições ocasionadas pela guerra.

(2) — "Congiuntura Economica", setembro de 1950, Roma.

(3) — Servizio Informazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1950.

(4) — "Congiuntura Economica", setembro de 1950, Roma.

(5) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1946.

Sabe-se, entretanto, que nem tôda a renda é consumida pela compra de bens de consumo; uma parte é poupada. A poupança é constituída pela limitação do dispêndio em bens de consumo. Tomada em si, a poupança não constitui uma causa de desemprego, mas em certas condições, afirma Keynes, pode conduzir a êle. Quando a poupança é convertida em investimento, sobretudo em bens de produção, ela incentiva a atividade econômica e cria empregos. Mas se os particulares se decidem a economizar mais e a consumir menos, terminam por criar um freio à tendência das empresas, que se inclinam assim a produzir mais bens de capital que de consumo, e então nasce o período do desemprego, porque os meios de produção ficam sem uso e os homens sem trabalho.

Naturalmente não se trata de indicar que a poupança não exerça, sob certas condições, uma função social. Nos países onde a procura de bens de capital é muito grande, durante o período de guerra, a limitação do consumo em favor da economia é aceitável. Neste caso, não se trata de economia inativa, como em ocasiões de depressão econômica, mas de u'a mais útil colocação de parte da renda. A economia inativa, provocada por um sub-consumo e sem outra aplicação produtiva é aquela que o Estado deve combater porque constitui a principal causa das crises econômicas. Assim, as providências do Estado, tendentes a fomentar a propensão a consumir, durante os períodos de crises econômicas, são medidas necessárias e úteis à comunidade (1).

No fundo, a teoria de Keynes é simples e terminante. A tendência à desocupação crônica provém da riqueza das grandes comunidades industriais. O *laissez faire*, o jôgo espontâneo das forças econômicas é incapaz de dar-lhe remédio; porque há no sistema um grande defeito de ajuste. Quando crescem os rendimentos da coletividade, cresce também a poupança sem que se estabeleça problema algum enquanto os investimentos aumentam paralelamente.

Acontece, porém, que nem sempre sucede assim; chega o momento em que a poupança segue subindo, mas a taxa de juros resiste a descer em grau indispensável para estimular novos investimentos que absorvam por completo a renda paralisada. A partir desse momento, não há investimentos suficientes para utilizar tôda a poupança possível. E então surge o problema. A poupança é riqueza que não se consome. A escassa propensão a consumir impede, desse modo, o crescimento da ocupação. E mais ainda: nem sequer será possível manter-se o nível alcançado. Porque são de tal índole as relações entre a poupança e o investimento, que a atividade econômica não tarda em contrair-se, até que o sistema encontre um nôvo ponto de equilíbrio. Neste ponto de equilíbrio mínimo, a ocupação e a renda nacional se terão comprimido tanto como fôra necessário para que a poupança reduzida seja equivalente à menor quantia dos investimentos.

Em resumo, o mal se acha na insuficiência dos investimentos que empreguem tôda a poupança. E como a poupança é aquela parte da produção que não se consome, insuficiência de investimentos significa também insuficiência

(1) — "L'État et la prospérité sociale", Angelo Angelopoulos, Paris, 1946.

de procura. Daí a conclusão prática de Keynes: é necessário provocar deliberadamente o acréscimo dos investimentos, até que a procura seja suficiente para absorver toda a oferta de emprego pleno das forças produtivas.

Entende Keynes que aos Bancos Centrais corresponde, em primeiro lugar, o cumprimento desse plano, realizando uma política persistente de redução do tipo de juros, para criar todo o dinheiro necessário. E, admitindo que essa política poderia encontrar obstáculos intransponíveis, diz que, então, terá o Estado de intervir com os seus próprios investimentos, para preencher o claro e extirpar o mal crônico da desocupação, fazendo com que, desse modo, desapareça um dos mais graves defeitos do regime capitalista (1).

A teoria de Keynes nos conduz à conclusão de que:

- a) o desemprego é o resultado da falta de coordenação entre o consumo e os investimentos;
- b) o pleno emprego depende da despesa, que deve ser feita em vista do consumo e da reprodução;
- c) a poupança, em si mesma, não constitui, em princípio, uma virtude social; ela por si não cria o emprego, a menos que seja aplicada em investimentos;
- d) a desigual distribuição da renda não resulta, como pretende a escola clássica, um benefício para a economia social; ao contrário, é causa de desequilíbrio.

Outro inglês, Sir William Beveridge, autor do célebre plano de seguro social que leva o seu nome, constata que a economia de guerra, se no geral desconcertante, produz ao menos uma vantagem: a plena ocupação. O desemprego britânico, que oscilou nas proximidades de 16% da população ativa entre 1919 e 1939, caiu, durante a segunda guerra mundial, a menos de 1%. Porque a economia de paz, pergunta Beveridge, não será capaz de consolidar esta situação, se eminentemente desejável do ponto de vista econômico e social?

O nível máximo da ocupação produtiva significa o ajuste dos recursos produtivos às necessidades reais. Nos tempos de paz, quase todos os países tentam realizar este ajuste pelo mecanismo dos preços. Em vista de não conseguirem atingir o objetivo com esse mecanismo, buscam remédios de índole geral financeira. E a experiência tem mostrado que essa terapêutica não proporciona os resultados desejados, nem em grau aproximado.

Em seu relatório, apresentado ao Governo Britânico (2), em 1942, o autor estabeleceu as três bases da "seguridade social"; a plena ocupação é uma delas. A supressão da desocupação, em grande escala, diz o relatório, é uma das condições para um plano satisfatório de seguros sociais, devendo, entretanto, existir a firme determinação de utilizar os poderes do Estado, na medida em que sejam necessários, para assegurar, a todos os que possam trabalhar, uma probabilidade razoável de encontrarem ocupação produtiva.

Estima-se u'a média tolerável de 3% da população ativa no desemprego, para fazer face às necessidades do progresso técnico e para assegurar as transferências de trabalhadores dum lugar a outro e duma profissão a outra. Não

(1) — "Introducción a Keynes", Raul Prebisch, México, 1947.

(2) — "Bases de la Seguridad Social", William Beveridge, México, 1946.

mais. Para corrigir o excesso, Beveridge pensa que o Estado tem não somente a faculdade, mas o dever de suprimir, pela despesa pública, os males que afetam a sociedade. Ele aqui dá o golpe de graça no orçamento financeiro, onde as despesas são limitadas pelo volume dos recursos normais (1). A sua regra fundamental é a seguinte: o Estado deve e pode despende até o momento em que tôdas as fôrças humanas, com exceção de uma reserva de cerca de 3%, sejam empregadas produtivamente; disso resultará o pleno emprego e a supressão do desemprego, o que depois conduzirá a conseqüências econômicas mais felizes, com o aumento da renda nacional e o subsequente aumento das receitas públicas. Enquanto houver desemprego, o Estado deve agir por meio da despesa pública, utilizando-se do empréstimo e, até mesmo, da emissão.

### ORÇAMENTOS CÍCLICOS NO PLANO DAS FINANÇAS DO ESTADO

Já vimos que a despesa pública é um fator básico de defesa da economia contra as crises. Ela difunde o poder de compra, ampara e fomenta o consumo e o investimento; no conjunto das operações, contribui, de maneira apreciável, para evitar ou corrigir o desemprego.

Sucedee, porém, que a política de plena ocupação, financiada pelos meios de que o Estado dispõe, suprime não só a fronteira entre os orçamentos ordinários e extraordinários, mas ainda o sistema da anualidade orçamentária. A necessidade impõe mutuações no conceito clássico do orçamento anual, possibilitando ao Estado uma ação mais livre. Se é possível não só realizar a recuperação sobre toda uma linha de economia de paz, mas ainda sustê-la durante um período mais ou menos duradouro, mediante uma política econômica baseada num plano de longa duração, o Estado pode assentar esse planejamento paralelamente a um orçamento financeiro de muitos anos. E, conquanto em longo período não sobrevenha qualquer demonstração das oscilações cíclicas, a prudência aconselha que as finanças públicas sejam mantidas em estado de poderem enfrentar, quanto possível, as conseqüências das flutuações, ligando-se os orçamentos de escassez das fases de depressão à futura orçamentária dos períodos de prosperidade.

O planejamento econômico e o orçamento cíclico surgem, assim, gerados da necessidade de defesa contra os desequilíbrios, como meio de atenuar os desajustamentos provocados pelas flutuações perturbadoras da vida econômica. A construção cíclica dos orçamentos tende a criar uma solidariedade entre os exercícios anuais sucessivos, seja aproveitando-se nos exercícios de crise os excedentes eventuais dos anos de prosperidade, como suportando nos anos de recuperação certas despesas adiadas durante os dias de declínio. Por esse modo, o ciclo orçamentário estreita os laços entre a economia e as finanças, e procura realizar o equilíbrio, não nos limites muito estreitos do ano, mas no amplo quadro do ciclo econômico inteiro.

(1) — Sem abandonar, no primeiro passo, o conceito clássico do equilíbrio orçamentário, Beveridge acha que os impostos podem ser aumentados para fazer face às despesas suplementares do orçamento, mas desde que o aumento recaia sobre a renda, sob a forma de tributos progressivos; esta hipótese oferece a vantagem de reduzir os grandes rendimentos que, doutro modo, apresentam o risco de alimentar uma poupança que nem sempre é absorvida pelos investimentos.

Para estabelecer a solidariedade indispensável entre os orçamentos que se sucedem, a teoria cíclica oferece dois sistemas ou procedimentos, essenciais à sua prática: o das reservas ou o da manipulação das despesas. Mas não os dois ao mesmo tempo. Ou bem constituir reservas pelos orçamentos de prosperidade e transferi-las para os de depressão; ou bem manipular as despesas, de modo a atenuar as agudezas duma fase a outra.

O critério da política de reservas se apóia, como cita Laufenburger, na realização de um sôbre-equilíbrio orçamentário durante a fase de expansão, seja pela compressão de despesas (então menos necessárias do que na depressão), seja pelo aumento das receitas. Esta dupla política, favorável aos excedentes, se traduz por uma certa deflação; e as reservas, assim constituídas, irão servir em outros exercícios. Graças aos recursos acumulados durante a prosperidade, os orçamentos de crise poderão enfrentar as suas despesas normais e excepcionais, sem recorrer ao empréstimo, particularmente difícil de realizar nessas épocas (1).

Para assegurar a conservação dos excedentes e como meio de resistir às novas despesas, que os parlamentos e os governos são sempre tentados a fazer nas épocas de abundância, propõe-se que êles sejam confiados a um Fundo de equilíbrio orçamentário, dotado de autonomia bastante, de modo a reter as reservas até o momento oportuno da depressão, para neutralizar então os seus efeitos perturbadores sôbre a conjuntura, com a devida aplicação das mesmas reservas na despesa pública.

No que respeita ao sistema de manipulação das despesas, duas modalidades são sugeridas. Limitar as despesas ordinárias do orçamento, durante o período de recuperação, para reforçar a pressão já exercida sôbre a economia pelos fatores próprios dessa fase cíclica. Ou antecipar a amortização da dívida pública no período de expansão e, inversamente, reduzi-la ou suspendê-la na fase de declínio; desta maneira, o orçamento de crise terá sua própria reserva, enquanto que o de dias prósperos consumirá os excedentes que poderia acumular, evitando-se assim as complicações da constituição e das transferências de reservas.

Ambas as modalidades são passíveis de crítica. Na primeira, a limitação das despesas ordinárias do orçamento não terá mais que uma influência restrita sôbre a conjuntura; e, na segunda, a suspensão do pagamento das dívidas na depressão só pode exercer inoportuna influência sôbre o mercado financeiro, privando-o do auxílio de certos capitais, justamente quando se torna necessário um apoio maciço.

Ainda não se pode precisar do resultado do orçamento cíclico ligado às indicações da conjuntura, de vez que se desconhece, até agora, a sua prática integral. Apenas dois países realizaram experiências, de certo modo fragmentárias: a Bélgica e a Suécia. E os resultados foram bons.

(1) — Nota-se que Laufenburger é de todo ponto contrário a medidas inflacionárias, que considera causas de empobrecimento e de desequilíbrio social.



De 1926 a 1932 a Bélgica praticou uma política orçamentária cíclica, constituindo, até 1929, reservas num montante de 4 bilhões e 200 milhões de francos-belgas, que foram inteiramente consumidas durante os dois primeiros anos de crise, em 1930 e 1931. Baudhuin nota que se todo esse capital não tivesse sido restituído à economia, com exceção de 1 bilhão destinado ao reembolso da dívida externa, a crise teria sido acelerada ou agravada (1).

Na Suécia, a constituição de uma reserva orçamentária foi programada, de modo a não ultrapassar um teto de 75 milhões de coroas. De 1929 a 1938, só dois orçamentos conheceram *deficits* (1931/32 e 1932/33), da ordem de 90 milhões de coroas, ao passo que o excedente dos outros anos foi totalizado por 112 milhões de coroas em média anual.

Outra experiência sueca é ainda mais interessante. Este país instituiu um sistema de orçamentos eventuais, destinados a financiar uma série de trabalhos que devem ser executados segundo as indicações da conjuntura. Paralelamente, o Governo está autorizado a iniciar a execução desses trabalhos em períodos de declínio; e é pelo ritmo dos empréstimos que a Suécia se adapta à evolução cíclica.

Esta inovação tem propiciado, aparentemente, conseqüências felizes sobre a conjuntura sueca, mas, em razão da estrutura particular da atividade econômica do país, alguns autores não consideram o exemplo como definitivo.

O sistema dos orçamentos cíclicos apresenta uma nova técnica no quadro das finanças públicas; mas a sua prática colide com obstáculos políticos e financeiros dificilmente superáveis, os quais, ainda por certo tempo, constituirão óbices à sua realização.

A ciclicidade do orçamento não se manifesta, em forma positiva, que pelo jôgo alternado dos empréstimos, das amortizações e de outras medidas financeiras. A eficácia desta técnica não pode ser medida em si, uma vez que ela não constitui senão um aspecto da política de recuperação, que se apóia, de um modo geral, sobre a manipulação da moeda.

Também as desvalorizações, sucedidas a partir de 1931, exerceram — sobre a evolução da conjuntura dos países onde foram levadas a efeito —, uma influência mais profunda que a ordem cíclica dos excedentes e dos *deficits* orçamentários. E, por fim, não se deve perder de vista que a organização das despesas e das receitas do Estado se traduz por uma gigantesca redistribuição de rendas privadas, operação que modifica a estrutura social e exerce influência sobre a conjuntura econômica.

(1) — "Les théories modernes en matière de finances publiques", L. Baudhuin, Louvain, 1942.

## CONCLUSÃO

O desejo de uma economia sem crises ou funcionando em ritmo menos perturbado, é o ideal das nações modernas, duramente submetidas que têm sido a flutuações de uma amplitude crescente. A depressão econômica de 1929, em seguida àquela de 1920, demonstrou a persistência do fenômeno, malgrado as grandes modificações da técnica industrial e dos sistemas comercial e bancário.

Apreciando os fatos relacionados com os ciclos econômicos e o aparecimento das crises, buscamos realçar a importância do fator configurado pela despesa pública, como elemento destinado à defesa da economia contra as perturbações cíclicas. Não que seja êsse o meio específico, que nos parece ainda não existir, para evitar de todo as depressões, mas sim porque se nos afigurou o melhor para impedir a contração violenta da vida econômica, tornando, de qualquer forma, mais brandos o surto e as conseqüências da crise.

Baseado em uma racional aplicação da despesa pública, o Estado pode agir sobre a economia particular e sobre a produção, procurando inverter a curva da depressão e apressar o caminho para o restabelecimento do equilíbrio econômico, como condição para obter o equilíbrio financeiro. Os meios de que o Estado dispõe e deve lançar mão para chegar a êsse equilíbrio, dão uma importância relativa aos conceitos orçamentários clássicos da unidade, da anualidade e da universalidade. E destacam, doutra parte, a política cíclica como fruto da evolução do orçamento, que saiu do isolamento financeiro em que viveu por mais de um século, para integrar-se na política econômica.

O orçamento é, também, como afirma Buck, um plano de ação. Ele visa o futuro. Não mais, como antes, uma simples previsão técnica de equilíbrio das receitas e das despesas de um Estado neutro, na estreita cena de um limitado período anual. O planejamento econômico e o orçamento cíclico se apresentam, hoje, como resultantes da civilização mecânica, oferecendo um quadro de novas possibilidades às contingências da época em que vivemos, para que o Estado moderno exercite as atividades indispensáveis à realização dos seus fins.

O estudo das várias escolas e teorias que buscam indicar ou sugerir soluções para as perturbações ocasionadas, na vida econômica, pelas oscilações cíclicas, conduz-nos a uma conclusão: é que as diversas atividades constitutivas da ação do Estado, no domínio econômico e financeiro, visando à prosperidade, devem ser coordenadas e estabelecidas num plano de conjunto, que se afirme como expressão da sua política geral, tendo em vista obter, pela mais ampla produtividade econômica, a plena satisfação das necessidades coletivas e o bem-estar social.

1. Nota Preliminar. 2. Do Condicionamento da Representação (Statu Quo e Mobilização).
3. Da Estabilidade Social (Democracia e Congresso).
4. Do Congresso Frente às Crises (Prevalência da Liberdade).
5. Algumas Considerações Sobre a Expansão Democrática.
6. Do Congresso Frente à Expansão Democrática.
7. "Quando o Diapasão se Eleva".

## 1. Nota Preliminar

Este trabalho não é uma defesa do Congresso. Não temos procuração para isso e, a nosso ver, o Congresso dela não precisa.

O objetivo deste trabalho é o de prosseguir estudos que fizemos no passado, em 1956, com os quais intentamos dizer que, numa democracia, o Congresso, juntamente com os partidos, é o instrumento mais válido para a educação popular, para a democracia, a liberdade e o desenvolvimento. Que este último, todavia, exige disciplina e o estabelecimento de uma política geral orientada, firme e compatível, não apenas com o presente, porém, sobretudo, com as projeções futuras da nacionalidade. Que o Congresso, portanto, tem uma grande responsabilidade frente às aspirações do desenvolvimento, que, no fundo, confundem-se com as próprias aspirações da democracia e da liberdade. E que, embora pareça contraditório, ditas aspirações, hoje, em todo o mundo (e isso dizíamos em 1956), são tão concretas no espírito dos povos e nações, que o desenvolvimento, a sua busca, não poderá ser mais detida. A ele, ou a ela, todos os povos e nações irão, ainda que sacrificando a democracia e a liberdade.

A posição de responsabilidade do Congresso, portanto, frente a ditas aspirações ou *exigências*, é decisiva para que aquele sacrifício não venha a ser preferido.

Conseqüentemente, de nossa parte, pretendemos, com este novo trabalho — e ainda uma vez tomando o Congresso como símbolo —, reafirmar nossas convicções sobre a possibilidade de alcançar-se o desenvolvimento, com planejamento, dentro de um clima de liberdade.

Para isso, entretanto, faz-se indispensável que a política, seja como teoria, seja como ação pragmática, não esqueça nunca que, nos dias de hoje, os três termos têm que ser manipulados em conjunto, pois que se integram no quadro da suprema aspiração humana, que é a de viver com liberdade.

# O CONGRESSO: PODER REPRESENTATIVO — SUA POSIÇÃO FRENTE ÀS CRISES

*Luciano Mesquita*

## 2. Do Condicionamento da Representação ("Statu Quo" e Mobilização)

Quando se diz que o Congresso é *poder representativo*, faz-se mister que tomemos a expressão em suas últimas conseqüências.

Ele é representativo quer do ponto de vista positivo, quer negativo.

E, a esse respeito, tanto pode refletir ou espelhar uma "estrutura social arcaica" — que insiste em permanecer e, por isso, resiste à pressão social que lhe é imposta de baixo para cima —, como pode também corresponder a uma "mobilização popular" em curso, suscetível de tender até para situações subversivas, senão mesmo para condições revolucionárias inarredáveis.

No primeiro caso, o Congresso representa, sobretudo, um determinado *statu quo* que não quer ver alterados os padrões vigentes do coexistir social; ou por achá-los bons, de modo geral (ainda que contra tóda evidência); ou porque, se bem que inclinado a admiti-los ruins, resiste a reajustá-los mesmo a título de "reformas de base" — isto é, de reformas que substancialmente não promoverão novos conceitos quanto à propriedade e seu proclamado direito, nem alterarão o complexo dos recursos nacionais, em termos de adoção de uma nova ideologia para o sistema de produção da riqueza coletiva; visto que, beneficiando a coletividade, tais reformas beneficiam também as classes mais privilegiadas dessa mesma coletividade.

No segundo caso, o Congresso reflete, senão mesmo representa, a própria mobilização em curso; até com as suas tintas revolucionárias, quando essas realmente existem. Nessa hipótese, tanto pode tender para uma espécie de estabilização de si mesmo, uma vez realizados os objetivos primaciais do movimento; como pode contrariamente, e a despeito de todos os seus esforços, vir a ser tragado pela voragem revolucionária, sob cuja inspiração nasceu.

Quando assim ocorre, o Congresso, ainda que venha a ser "substituído" por outro, deixa praticamente de existir. E se um dia volta a reunir-se, uma vez ultrapassada a fase aguda das alterações sociais, certo é que já não mais representará a revolução, ou dessa será, então — como poderíamos dizê-lo? — a sua "burguesia"... Ou, ainda, como diria Djilas Millovan, o exato espelho de sua "nova classe".

## 3. Da Estabilidade Social (Democracia e Congresso)

O Congresso é, assim, a imagem mesma, com as deformações de tóda imagem, de uma dada estrutura social, quer em seus aspectos dinâmicos, quer estáticos; e, conforme a emergência, espelhando mais uns que outros; porém — e isso é preciso ter em vista — tendendo sempre a exprimir mais, não os aspectos estáticos propriamente ditos, mas aqueles que traduzam, denotem, indiquem ou comprovem a existência de "estabilidade social". É que o Congresso é órgão da democracia; e democracia pressupõe, sem dúvida, um mínimo de estabilidade.

Em tempos normais, as ações e reações do Congresso são índices mais que seguros para a aferição das tendências, dos rumos e das perspectivas da coletividade nacional que representa. Em tempos anormais, já não é tanto assim. O Congresso, também ele,

passa a refletir as inquietações e as dúvidas, os terrores pressentidos, os ressentimentos e senão até os ódios mal contidos, que dividem a sociedade. Mas, mesmo aí, o Congresso mostra-se altamente representativo, visto que, à semelhança de um barômetro — e ainda que de modo indireto; a exigir, pois, traduções e interpretações —, registra êle os valôres e a temperatura do tempo social vigente, ou do que está por vir.

Sua atuação não espelha sômente uma situação presente, em relação à qual está condicionado. Indica, também — e até contraditôriamente —, os sintomas, pelo menos, do futuro imediato. Enfim, se não fôra o receio de parecer que fazemos jôgo de palavras, diríamos ser êle representativo, ainda mesmo quando não o é, assim como, do mesmo modo, a exceção só faz confirmar a regra.

#### **4. Do Congresso Frente às Crises** (Prevalência da Liberdade)

O fato é que suas ações, reações e omissões, especialmente quando em “tempos de crise”, exigem traduções e interpretações, nem sempre fáceis, como poderá parecer, e normalmente parece àqueles que de perto e “de dentro” não o conhecem. É que, nessas conjunturas, seu comportamento tem algo do imprevisível das próprias crises, e revela, antes, “pré-resultados”, frente aos quais nunca poderemos dizer, de modo preciso, a que caminho nos conduzirão.

A menos que, de modo deliberado e com intenções mais ou menos ocultas ou mais ou menos evidentes, preferamos “simplificá-lo”, encarando-o, então, com primarismo, não é o Congresso aparelhamento político simples e de fácil manejo, ainda que perfeitamente integrado nas aspirações populares. Consideramos básica esta última observação. Não é possível jamais perder de vista o fato de que êle nunca é, porque não pode ser, um “órgão monolítico”. É órgão da democracia. Sempre pluripolítico, mesmo quando essa “pluralidade” é de natureza mais aparente que efetiva.

Ora, o Congresso nunca está desatento a tais intenções mais ou menos ocultas ou mais ou menos evidentes que sempre lastreiam os procedimentos políticos, ou a política mesma, como arte que é de jôgo e manipulação de interesses conflitantes.

Diante delas, ou frente a simples suspeição de que poderão estar informando campanhas aparentemente destinadas a outros fins, reage o Congresso com precisão, diríamos, quase milimétrica. Sobretudo se, no bôjo dessas campanhas, tornam-se evidentes os propósitos de desmoralização das instituições legislativas.

Esta reação, acrescentamos, será tanto mais prudente e firme, se o Congresso souber que, a alimentar ditas campanhas, lavra, realmente lavra, nas infra-estruturas sociais, crises graves, e em relação às quais todos falam e apontam remédios; porém, sobre cujos rumos políticos poucos atinam com segurança.

A prudência e a firmeza do Congresso traduzem, assim, principalmente, a deliberada vontade desse denso (e aparentemente descozido) instrumento político, de evitar o pior; isto é, o aproveitamento das condições e do quadro das crises em curso, por grupos minoritários-agressivos, prontos sempre, ante a menor vacilação, para deflagrarem movimentos de maior envergadura. Movimentos que irão desaguar, fora de dúvida, justamente nas picadas, nas brechas e nas trincheiras cavadas por êsses mesmos grupos, na sua tenaz luta pela “tomada do poder”.

Porque, uma coisa são as intenções mais ou menos ambiciosas desse ou daquele líder, no seu afã de adquirir ou de não perder popularidade; e outra, muito outra, é o aproveitamento de tais ambições por grupos políticos incumbidos de ir mais adiante. Pois, enquanto aquelas ambições são mais ou menos conjuráveis, o dito aproveitamento, uma vez realizado, não o é.

Esta é que é a realidade da posição do Congresso — e, de resto, de todos os parlamentos — frente às crises.

Reconhecemos que essa posição poderá configurar-se, sob certos aspectos, como de extrema e lenta resistência. Nunca, porém, como de desinteresse ou omissão para o cumprimento de seus indeclináveis deveres. Essa posição poderá incluir, até, a deliberada decisão para uma espécie de confronto democrático, correndo-se com isso todos os riscos da própria democracia, sempre sob a ameaça dos que lhe são infensos, senão “inimigos declarados”.

A pronta e fulminante decisão de nosso Congresso, por exemplo, na votação do Ato Adicional, não invalidou a posição que assinalamos. Ao contrário, se bem avaliada, correspondeu justamente ao mencionado confronto. Naquela emergência, e ante o impasse que então se verificou, a solução parlamentarista, com todos os seus defeitos, representou uma espécie de saída democrática, à falta da qual teríamos fatalmente interrompido o processo democrático iniciado em 46.

A decisão teve, assim, o propósito fundamental de manter o princípio da liberdade democrática, então seriamente ameaçado, salvaguardadas tôdas as suas garantias, até mesmo para modificação ulterior, de caráter popular, tão logo serenassem os ânimos e paixões. E essa modificação veio com o plebiscito, que devolveu ao País o sistema presidencialista.

O fato é que (e em política só os fatos contam) o Congresso, por sua tessitura, e nunca perdida de vista a razão fundamental de sua criação e instituição (*contrôle do exercício do poder*, a fim de que este nunca seja tirânico, absoluto nem pessoal), jamais poderá decidir “monoliticamente”, insistimos. Enquanto Congresso, e ainda que tangido sob a inspiração de poderosas lideranças, suas deliberações representam o maior número. Nunca a totalidade das correntes políticas que o compõem.

É nessa sua impossibilidade (talvez a única frente a qual o Congresso realmente se vê) que reside, que se configura, espelha-se e comprova-se a sua feição nitidamente democrática, fundado que é no princípio da liberdade. Princípio que, na prática, é claro, nem sempre reflete a liberdade de todos; porém, que traduz a opinião de expressivas maiorias e minorias, embora não de todo representadas do ângulo eleitoral, em particular.

O aspecto central do comportamento do Congresso frente às crises é, portanto, o de dar prevalência à questão da liberdade, só descendo realmente ao exame dos fatores que as determinam, uma vez asseguradas, previamente, seja pelas Forças Armadas e instituições outras desse porte, seja pelos próprios partidos ou facções em choque, as garantias implícitas ao princípio da liberdade, vigente.

E é natural que assim seja. As crises, sejam de que tipo forem, objetivam, sempre, no fundo, ampliar a liberdade ou restringi-la, e, em qualquer dos casos, a posição do Congresso é afetada.

O importante é fixar, pois, que o Congresso, como órgão que é da democracia representativa, corre todos os seus riscos, tanto quando cede como quando resiste; sobretudo, se cede ou se resiste em "tempos de crise".

## 5. Algumas Considerações Sobre a Expansão Democrática

Se são ponderáveis os fatores, dessa ou daquela índole, que, no mundo moderno, ilidem o exercício da democracia, fazendo-a, na prática, mais plebiscitária que representativa, o reconhecimento dessa, como dizer, situação de fato, não impõe a conclusão no sentido de que tais limitações estão realmente cerceando a vontade, a disposição geral dos homens, de a verem mais aprofundada ou mais bem caracterizada.

Tudo indica, ao contrário, talvez não tanto para "agora" e "já", que a sociedade humana, por causa mesmo das saturações espirituais ou das tensões psíquicas a que vem sendo submetida, cuidará de reajustar os tipos de organização política da democracia, fazendo-os, na prática, mais integrados ao caráter tecnológico de nossa civilização, salvando-se, assim, na sua melhor parte, a aspiração do humanismo. A própria democracia, portanto, assim como tudo de hoje em nosso mundo, está também sendo reformulada e, dêse modo, triturada para a apuração dêsse outro ciclo que nos espera.

Ninguém poderá negar, por exemplo, que o sentimento de responsabilidade social, ou de co-participação social, cresceu a partir da II Guerra Mundial.

A brutal revelação dos horrores nazistas; os singulares e sem precedentes processos que em torno dêles se vêm realizando; a desestalinização do mundo soviético; a vigorosa presença de líderes decididos a preservarem a paz; a quase impossibilidade prática de fazer-se a guerra, assim, de modo total; o levante da África; sua presença nos conselhos mundiais; a presença da China; seus recuos e avanços na extirpação de velhas estruturas; o assassinio de Kennedy; o suicídio dos monges budistas; as mensagens de João XXIII e a sua sucessão por Montini; o Mercado Comum Europeu e outros mercados que se organizam — tudo isso está a indicar que os homens não mais serão presas inermes em mãos de camarilhas sedentas de "poder e glória", ainda que se digam, na sua incessante vocação para o embuste, sideradas pelo "amor ao próximo", ou pelo "amor ao povo".

Não. Os homens não serão mais vítimas disso, embora, aqui e ali, eventual e transitóriamente, venham a sofrer as pretensas salvações que êsses ou aquêles grupos mais audaciosos lhes imponham.

*Será sempre por algum tempo; nunca por todo o tempo.* Não haverá mais "todos", nesse sentido compulsivo, totalitário, sombrio e único, fora do qual os "outros" deixam de existir.

E anote-se para maior comprovação do que vimos afirmando: — o que vem desesperando os energúmenos da radicalização, seja ela qual fôr, é justamente terem sentido (ou já saberem, já haverem apurado) que existe hoje no mundo uma nova espécie de esclarecimento, geral, popular, de pessoa a pessoa, de grupo a grupo, de classe a classe, que resiste bravamente a "acreditar". Sim, a acreditar, justamente porque acredita no valor intrínseco dêsse esclarecimento, que é a um tempo participação e resistência.

É que o povo, no mundo moderno, e ainda que sob a vivência de democracias defeituosas ou parciais, manipuladas por partidos ou grupos de interesses, constituiu-se nisso a que poderíamos chamar, e com propriedade, a verdadeira, a autêntica "terceira força" do mundo.

O povo, conseqüentemente, como diria Ortega y Gasset (e certamente um tanto enfastiado...), está *en la calle*.

Ora, isso é democracia. Tudo quanto dissemos, especialmente neste tópico, amadurece-nos na convicção de que a democracia, ou, mais precisamente, o sentimento democrático, está-se expandindo no mundo, mesmo quando os métodos de "democratização", até mesmo nas chamadas democracias históricas, não estejam sendo lá muito "democráticos".

Essa afirmação poderá sugerir que temos o gosto de formular paradoxos. Quem assim pensar, porém, é porque não leu este capítulo. Ou, se o leu, decididamente não o entendeu, ou não o quis entender.

O certo é que todo êle foi escrito e fundou-se na afirmação a seguir, de William E. Porter, ao examinar os problemas da educação política em suas relações com o pretense "contrôle da mente". Diz Porter: — "*A realidade pode ser deformada por uma mentira, mas só tem grande efeito quando a mentira é tomada pela realidade.*"

Isso quer dizer que, do ângulo democrático, e uma vez existindo democracia, ainda que precária, a mentira não tem longa vida, pois que os fatos da realidade viva estarão aí, a todo instante, e ao menor descuido, para desmoralizá-la, no campo político.

## 6. Do Congresso Frente à Expansão Democrática

A justificação do Congresso, ou, mais precisamente, a sua avaliação em determinado contexto democrático, sobretudo quando êsse contexto tende a ampliar-se ou a perder-se, é, talvez, uma das tarefas mais ingratas à qual se venha a dedicar um perito político. É sempre mais fácil, senão mesmo mais seguro, avaliar os rumos e as perspectivas, pondo-se o Congresso de lado, assim como se êle de fato nada represente, ou nada pudesse sua presença, no contexto, influir nos aspectos específicos da pretendida avaliação.

Isso, entre nós, tem um sentido. Apoia-se numa espécie de tradição, não apenas do povo, porém, das próprias elites, muito pouco afeitas a verem, no Congresso, ou melhor, no Poder Legislativo, uma das sedes do poder nacional. Somos de índole executiva, muito embora apreciemos as insígnias exteriores do poder vinculado à liberdade política. A nossa História nos ensinou a extrema precariedade dos parlamentares, quando resultantes de fontes autoritárias da organização social; estas, por sua vez, inteiramente voltadas, desde os tempos de El Rey Nosso Senhor, para a sua suprema encarnação, o *executivo*.

O Congresso, portanto, embora as ditas fontes sempre tenham sido amplamente nêle representadas, é, de acôrdo com as tendências de nossa formação política, uma espécie de "bode expiatório", que não escapa nem mesmo àqueles que, através dêle, lançam-se nessa predestinação brasileira, de seus políticos, em busca das supremas prerrogativas das funções executivas.



Para que a situação do Congresso viesse a mudar frente à expansão democrática que ao povo anima, preciso seria que os políticos, ao buscá-lo, para ele acorressem movidos, sobretudo, pelas convicções da liberdade, fazendo dêle, assim, o centro mesmo de convergência das aspirações populares. Se estas, seguindo o mito executivo que a tradição fortaleceu, pudessem pressentir que a luta contra a opressão se apóia, sobretudo, na multiplicidade de poderes, nossa democracia não seria, assim, tão vacilante e precária, e não apenas na área do poder, mas em tôda a nossa vida, a profissional, a sindical, a comunal, a partidária e até mesmo a cultural.

O problema, pois, não está em indagar se ainda é possível ocorrer alguma mudança com relação ao Congresso, que, no caso, é uma parte, um instrumento da democracia, tal como a temos instituída. O problema está em indagar se ainda é tempo de, em nosso País, fortalecer-se o natural instinto democrático do povo.

De nossa parte, não temos dúvidas em afirmar que sim, até porque jamais confundimos a democracia com as suas vestes, e a liberdade com as suas aparências. Se a democracia é, conforme a entendemos, um dado do espírito que nos trouxe da barbárie até hoje, convencidos estamos de que ela prevalecerá, ainda que suas vestes não sejam as mesmas com que foi vestida ao nascer, e a liberdade, por sua vez, não seja apenas a sua aparência.

## 7. "Quando o Diapasão se Eleva"

Este tópico tem uma intenção puramente pedagógica. Apóia-se na História. Ou, como diz Sidney Hook, quando nela registra a presença de crises, assinala-se, também, a simultânea presença de "heróis salvadores".

Diz o citado professor da Universidade de New York que, "a julgar pela História dos povos dos quais temos mais do que documentos fragmentários, nunca houve um período que não fôsse olhado como crítico por alguns de seus contemporâneos".

A necessidade, portanto, do que Hook chama "heróis salvadores" faz-se, então, presente. Adverte, todavia, o autor de "O Herói na História": — "Tal necessidade é mais freqüentemente sentida do que claramente articulada, e mais freqüentemente expressa do que satisfeita."

Retirando disso uma conclusão afirmativa, acrescenta: — "Na verdade, quanto mais freqüentes os gritos por um salvador histórico ou por uma liderança esclarecida, e quanto mais alto se eleve o seu diapasão, tanto mais se acumulam as evidências *prima facie* de que os candidatos a êste sublime ofício são insatisfatórios."

Isso não poderá bem ser tomado, indagamos, como uma salutar advertência para nós?

A indagação não a fazemos de maneira genérica nem gratuita. Fazemo-la tendo em vista justamente tôdas as questões que focalizamos neste trabalho, quais sejam a do sentir democrático do povo; a da expansão da mente democrática; a de fazer-se de nossa democracia uma democracia mais representativa; a do importante papel do Congresso em meio a tudo isso?

Ou é próprio, na purgação das crises, que aos ditos "heróis salvadores" nos entreguemos?

A indagação, se posta a partir do ângulo do Congresso, há de receber sempre a invariável resposta "de que não", visto ser êle, por si, a barragem mesma, frente a cujos paredões se detêm as tumultuosas águas nas quais navegam os eternos "salvadores".

Daí por quê, se aplicarmos tudo isso que vimos dizendo aos tipos de reações de nosso Congresso, do período que vem da renúncia do Sr. Jânio Quadros até a deposição do Sr. João Goulart, temos que concluir a seu favor. Na crise da renúncia não se deixou atemorizar para a escolha do melhor caminho, na ocasião. Votou o Ato Adicional, e, psicologicamente, preparou-se para, oportunamente, revogá-lo. E revogou-o. Até os dias de abril suportou cerrado fogo, sem também se deixar abater, sabendo, embora, que a solução não viria dêle, e a que viesse, bem que o poderia esmagar. No fundo, esperou. Somos quase tentados a dizer esperou estóicamente.

Já ante o impacto dos acontecimentos de abril, entre atordoado mas lúcido, viu-se diretamente atingido. O Ato Institucional impôs-lhe novos rumos, e êle os aceitou, ainda que constrangido e incerto; porém, seguro, levado pela convicção mais que geral, porque unânime, de que, no caso, mais que a si mesmo, estava em causa questão bem maior, a da salvaguarda da ordem democrática, ainda que sob inevitáveis limitações decorrentes daquele Ato.

Julgá-lo de fora é sempre fácil. Trabalhar contra êle, sendo parte dêle, é também fácil. Difícil é saber situá-lo no quadro de acontecimentos que, na maior parte das vezes, não somente fogem ao seu contrôle, como, também, escapam ao elenco de suas prerrogativas.

Fácil é, por exemplo, dizer que o Congresso, na pessoa de seus congressistas, acomodou-se nesta ou naquela oportunidade, em face dêste ou daquele acontecimento, em virtude e para salvaguarda de interesses pessoais, de mandatos, de grupos e posições e coisas assim. É fácil dizer isto, porque isto poderá ser bem evidente demais para obscurecer as causas menos nítidas, porém, bem mais cruciais sob o ângulo político. E mais do que sob êsse ângulo, sob o prisma das perspectivas históricas de nosso povo, levadas em conta, inclusive, as suas projeções futuras.

Conseqüentemente, quando o diapasão se eleva, para usarmos a expressão de Hook, o Congresso, por mais paradoxal que isso possa parecer, somente dispõe de um caminho: baixar o seu próprio, se é que antes o elevou, ou em seu seio consentiu que alguém o elevasse. É êsse o seu método de cura com relação aos chamados "heróis salvadores". Quando o Congresso cala, ou reage apenas na medida exata do valor das ditas vozes salvadoras, reparem bem, as águas tendem a voltar a seu nível habitual, e, aí, então, é possível trabalhar.

É através do Estado que o povo se afirma, pois só nêle pode encontrar aquelas condições pelas quais desenvolve, dinamiza e realiza as suas virtualidades.

O Estado não pode, porém, ser considerado "em abstrato", há de ser visto em sua realidade, ou seja, como um ente integrado por elementos diversificados, que êle disciplina e ordena, que lhe dão conteúdo e em que, a seu turno, se baseia.

Organização jurídica de um povo, há de o Estado, antes de tudo e sobretudo, refletir, em sua estrutura e em seus objetivos, as necessidades e os anseios dêsse povo, pois só dessa maneira será *nacional*, isto é, terá autenticidade.

Ora, o que espelha o caráter das nacionalidades são as Constituições, pois nelas se cristaliza, em síntese, o que há de realmente típico em cada povo.

Quando os grupos nacionais elegem os seus representantes às Assembléias Constituintes, estão transferindo para êles o seu poder de autodeterminação, incumbindo-os, assim, de organizar, soberanamente, o Estado em que se traduzirá, transfigurada em uma forma jurídica, a própria alma nacional.

Partindo dessa compreensão do Estado, lógico é concluir que, ao se instituírem os órgãos através dos quais o Estado deva procurar alcançar o seu *desideratum* — que é, em última análise, o bem comum dos agrupamentos humanos que nêle se integram, num certo espaço e dentro de determinada ordem — tem-se, sempre, de adequá-los às realidades nacionais, pois sem essa correspondência com o *espírito* do povo e a realidade do ambiente em que êle vive, nada se poderá construir de eficaz e duradouro.

É portanto assim, com os olhos sempre abertos às solicitações das realidades, que as Assembléias devem elaborar as Constituições, e, em conseqüência, compor os alicerces jurídicos e políticos do Estado, pois, fora

## DELEGAÇÃO DE PODÊRES

*Paulo de Figueiredo*

daí, pode-se dizer, com Francisco Campos, que “os atos dos representantes deixam de ser atos do povo para serem, apenas, manifestações de arbítrio individual”.

### SITUAÇÃO DO PROBLEMA

A verificação dessas verdades nos leva a situar o problema da delegação de poderes, tão debatido atualmente, em termos que não poderão, evidentemente, ser os mesmos da época em que Montesquieu criou a sua famosa teoria da separação dos poderes, pois, se àquele tempo o Estado era considerado um mero *espectador* da luta dos homens entre si, hoje é outra a sua conceituação, vendo-se nêle um *agente* do bem comum.

É certo, como lebra Paulo M. Lacerda, que “em todos os lugares e em todos os tempos, os governos foram naturalmente levados à divisão do trabalho governamental”, o que, podemos dizer, está conforme com a própria natureza das coisas, pois, no mundo dos seres vivos, essa divisão de trabalho é uma constante, é uma lei, é um princípio.

Entre todos os povos, de qualquer tempo e em qualquer ponto onde existiram, houve, sempre, fôsse qual fôsse o seu grau de desenvolvimento, uma distribuição de tarefas, culminando, num estágio mais adiantado da evolução, por se tornar uma praxe, nas diferentes comunidades políticas, a divisão do trabalho governamental pelos clássicos Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Sem quebra da unidade do Estado, chegou-se à constatação da necessidade de se definir, para cada um daqueles poderes, um território jurisdicional particular, tendo mesmo, essa separação dos poderes, em certas épocas e por motivos a estas inerentes, atingido a formas inflexíveis, como se os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário não fôssem, ao fim, simples prolongamentos de um Poder uno e mais alto, o Poder do Estado.

As realidades são, no entanto, implacáveis, e se vingaram de quantos pretenderam violá-la. “Os fatos, observa Sá Filho, são mais fortes do que as leis, que a êles se devem amoldar, ao mesmo tempo que os disciplinam.” E os fatos vieram demonstrar que o ciclo da teoria de Montesquieu estava encerrado e que tempos novos exigiam, para o problema, nôvo tratamento. Hoje, como salienta Carlos Maximiliano, “das próprias palavras dos publicistas que verberam o abuso das delegações legislativas, conclui-se que em todos os países são elas usadas em larga escala”.

### CONCEITO DE PODER

Para um perfeito enquadramento da questão, e a fim de que seja ela apreciada de maneira clara e objetiva, cabe, antes do mais, precisar bem o significado do vocábulo *poder*. É comum, na prática, confundir-se o órgão com a função por êle exercida, cumprindo, assim, com Paulo Lacerda, “advertir que se usa a palavra *poder*, quer na acepção subjetiva, quer na objetiva”, significando, na primeira, “o órgão político a que se atribui função”, e, “na segunda, a função atribuída ao órgão”.

Seja como fôr, lembra, ainda, o ilustre publicista, “tôdas as dificuldades, sugeridas com os argumentos mais especiosos, caíram definitivamente vencidas pelo senso jurídico das coisas políticas; não há separação completa de podêres, sim, antes, uma divisão de funções entre órgãos. E, de resto, Montesquieu jamais usou da expressão *separação de podêres*; êle não intentou construir uma teoria de formação de podêres desunidos, mas de podêres conjugados”.

E conclui Paulo Lacerda, indicando a exata posição do problema, da seguinte forma:

“As faculdades de govêrno são funções do Estado, conjugam-se obedecendo o critério diferencial do gênero, e no intuito do exercício de cada gênero delas existe o órgão político respectivo, aos quais se chama também de *Podêres*. Não são as faculdades que se adaptam aos órgãos que as exercem; mas os órgãos que se adaptam ao exercício de certa classe de faculdades de govêrno, como funções para cuja execução êles se criam, mantêm e desenvolvem. As faculdades, propriamente em si, se não originam dos órgãos, êstes não são causa eficiente daquelas: pertencem à soberania, que é o povo, soberania esta que organiza o Estado, construindo um conjunto sistemático de órgãos para o exercício regular e especializado das funções que dão vida ao organismo político do Estado.”

Realmente, as coisas assim se passam, e isso explica a tripartição do Poder do Estado, ou melhor, o seu exercício através de órgãos autônomos, com funções diferenciadas e conformes com a natureza dos problemas das áreas em que atuam.

Nas sociedades simples, os podêres tendem a se concentrar num só órgão de comando, que se identifica com a figura do chefe. Com a evolução, as sociedades se vão tornando complexas, e as funções de govêrno passam a ser partilhadas entre outros órgãos, classes ou pessoas, impondo-se, então, o princípio da divisão do trabalho. O exercício continuado de funções especializadas determinou, com o tempo, o aparecimento de órgãos próprios ao seu exercício. No plano político, êsse desdobramento de atividades se orientou, sempre, no sentido de uma diferenciação crescente das tarefas de legislar, de governar e de julgar, o que levou os diversos agrupamentos humanos a organizarem juridicamente seus Estados sôbre o tripé tradicional: Poder Executivo, Poder Judiciário, Poder Legislativo.

Aceitos êsses dados, vale insistir em que, sem milagre nem mistérios, os três “Podêres” distintos são um só Poder, o Poder do Estado, pois, se assim não fôsse, a soberania, una e indivisível, estaria tripartida, com isto se contrariando a vontade do povo, fonte única e legítima do Poder.

Quando o povo elege seus representantes à Assembléia Constituinte, é para que êles, em seu nome, elaborem uma Constituição que melhor atenda às suas necessidades e aos seus anseios; quando elege seus legisladores ordinários, é para que se dediquem às tarefas atribuídas pela Constituição ao Parlamento; quando elegem, direta ou indiretamente, o Presidente da República, é para que êste realize o trabalho que a Constituição lhe designa; do mesmo modo, os juízes têm uma atividade própria, aquela que a Constituição, feita pelo povo, lhes traçou.

“O Legislativo — diz Sampaio Dória — está subordinado à Constituição. O Executivo não pode transpor as raias constitucionais. O Judiciário, só nos termos da Constituição, pode aplicar a lei, e nada mais”.

A Constituição, aí está o ponto de referência para a fixação dos caminhos a palmilhar, à procura de solução para os casos políticos, contra ela não podendo valer nenhum sofisma.

O que nela se assina, como tarefa, ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário é o que, legitimamente, incumbe a cada um dos três Podêres fazer, pois assim o quis o poder maior, o poder que dá podêres — o povo.

Cumprido, portanto, como pondera Eduardo Espínola, “não perder de vista que o Poder do Estado é uno e indivisível; que a fórmula clássica — divisão ou separação de podêres — tem um sentido especial, referindo-se, não à sua origem ou fonte de atribuições, mas ao desenvolvimento de sua substância e aos órgãos distintos que exercem funções diferentes, tipicamente definidas”.

O entendimento da divisão de podêres há de ser êsse, de podêres agindo em função e nos limites traçados pelo poder maior do Estado, em que se integram, de podêres que são menos podêres do que órgãos daquele Poder mais alto, pois, diz ainda Espínola, “precisamente porque é uno o Poder Estatal, existe íntima correlação entre tôdas as suas manifestações, o que torna inadmissível o isolamento daqueles órgãos, um dos outros, fechando-se cada qual na esfera de suas atribuições”.

### OBRA COMUM

Por isso mesmo, a norma geral, adotada na maioria das nações democráticas, não impõe uma separação rígida dos podêres, traça-lhes campos próprios de competência, mas sem barreiras que impeçam o intercâmbio entre êles, quando conveniente ao bem comum. Por tôdas as partes do mundo civilizado, lembra Paulo Lacerda, “verifica-se que a repartição entre os Podêres Constituídos não segue de modo absoluto e invariável o critério da natureza das faculdades de govêrno”, antes atribuem-se, a cada um, “faculdades que, em sistemática rígida, lhe não caberiam, mas dever-se-iam lançar à esfera jurisdicional de algum outro”.

Como no organismo animal, também no organismo político os diversos membros que o compõem hão de agir em harmonia, alicerçados na mesma motivação e orientados para os mesmos objetivos, o que só se pode conseguir mediante uma combinação de fôrças, e, jamais, com fôrças paralelas, buscando metas diferentes.

Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário valem em suas atividades específicas, mas só valem na medida em que contribuem para a consecução de um fim último comum: — a plenitude do Estado, encarado êste como instrumento do bem geral.

Cada um em seu território, com seus métodos, seus elementos e seus recursos, hão, os três, em conjunto, de perseguir uma ordem político-social onde se satisfaçam as solicitações nacionais, no que tange aos seus anseios de desenvolvimento, de paz e de justiça.

Há uma obra comum a ser alcançada pelo Estado, e, para atingi-la, o Estado, por questão de método e por imposição da lei da divisão do trabalho, distribui suas tarefas pelos três Podêres, dando-lhes, em jurisdições próprias, a necessária autonomia, a qual, entretanto, não deve ser superestimada, pois, se levada ao extremo a independência dos Podêres, o Estado se anularia, no caso de um conflito entre êles.

Os fatos determinaram uma revisão na teoria de Montesquieu, por sinal jamais comprovada na prática, pelo menos de maneira integral: "Aquela separação rígida, entretanto — que já fôra atenuada pelos próprios precursores de Montesquieu, entre os quais, neste setor, se distingue Bollingbroke —, exatamente porque desmentia as realidades e as necessidades coletivas, foi abandonada", recorda Rosah Russomano.

### TENDÊNCIA PARA MAIOR HARMONIA

Nos tempos modernos, conquanto os Podêres do Estado, na totalidade dos países de maior cultura política, continuem divididos nas três categorias clássicas — Legislativo, Executivo e Judiciário —, a verdade é que aquela linha de separação entre êles se torna cada vez mais tênue, e, embora independentes, a harmonia existente entre êles é de tal natureza que nas atribuições muitas vêzes se confundem.

O problema, nos dias correntes, não é mais o de se resguardar de incursões alheias o terreno de cada um, mas o de se firmar, em termos de realismo político, um processo governamental mediante o qual, sem desrespeito aos princípios cardeais da democracia, os três Podêres exerçam funções que, conjugadas, conduzam à efetiva realização do bem comum.

Dentro dêsse entendimento, vê-se um Poder interferir na atividade do outro, e a questão, agora, está em bem ordenar, num processo democrático, essa combinação de forças, de modo a que uma não se hipertrofie, em detrimento das outras.

Não se pense que a delegação de podêres há de sempre ser compreendida como a transferência, pelo Legislativo, de atribuições que lhe são próprias, para a alçada do Poder Executivo. Pode dar-se o inverso. Como pode, a delegação, ser de um dêles para o Judiciário, ou dêste para um dêles, embora mais rara esta hipótese.

Seja como fôr, é interessante observar que, pelo próprio ato através do qual se dá, em alguns Estados modernos, ao Poder Executivo, podêres para exercer tarefas próprias do Poder Legislativo, também se está atribuindo, a êste, uma função excludiva daquele. É o caso das autorizações legislativas, sujeitas à homologação pelo Congresso, e assim focalizado por Paulo Lacerda:

"O Presidente da República, em vez de exercer o instituto da sanção e, pois, colaborar na criação da lei ou resolução, elabora êle o texto dela; o Congresso Nacional, em vez de elaborar, êle, o texto, colabora apenas, exercendo, disfarçadamente porém de fato, a sanção, quer na sua expressão positiva aprovando a obra, quer na negativa vetando-a total ou parcialmente, porque a tanto equivale corrigir ou desaprovando inteiramente o feito."

O certo é que o brocardo romano — *delegatus non potest delegare*, que servia de lema à velha democracia, sempre preocupada, em seus primórdios, em reagir contra o perigo do absolutismo — já não tem mais lugar na teoria política.

Hoje, em qualquer país democrata, verificamos como estão entrelaçadas as áreas jurisdicionais dos três poderes clássicos, inclusive no Brasil, cuja constituição proíbe, taxativamente, se deleguem poderes. Assim, vemos outorgadas ao Poder Legislativo, como funções executivas, a de criar Comissões Parlamentares de Inquérito, a de aprovar Tratados, a de aprovar (Senado) nomeações (de Embaixadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Economia, Prefeito do Distrito Federal etc.), e, como funções judiciárias, a de elaborar leis interpretativas, de proceder a *impeachment*, de conceder anistia, de julgar o Presidente da República.

Ao Poder Executivo são reconhecidas, como legítimas, atribuições legislativas, como a iniciativa de leis, a sanção ou veto, o poder regulamentar, a delegação de poderes; e judiciárias, com a justiça administrativa, o contencioso administrativo, o poder de perdoar.

O Poder Judiciário, a seu turno, age dentro da esfera legislativa quando controla a constitucionalidade das leis ou quando as interpreta, e dentro da órbita executiva, com as Justiças Especializadas.

Rosah Russomano destacou essa verdade, escrevendo:

“As mais variadas razões, portanto, se foram condensando e intensificando, no sentido de que se atribuisse a cada órgão — precípua, mas não exclusivamente — a sua função específica. Dentre estas razões, avultam, naturalmente, as de ordem histórica e política.

Vemos, assim, numa decorrência desta orientação, que consagra a vinculação e interpenetração dos órgãos estatais, o Poder Executivo a atuar no Poder Legislativo, mediante a técnica acima citada, da iniciativa das leis, vêmo-lo, ainda, interferir no seio deste Poder, por meio do veto absoluto ou suspensivo. E observamo-lo agindo, nas atividades peculiares ao Poder Judiciário, quando indulta ou comuta penas.

Paralelamente, notamos o Legislativo imiscuindo-se nas tarefas governamentais, quando, v. g., ratifica tratados internacionais, quando autoriza o Chefe do Executivo a declarar a guerra ou fazer a paz, quando provoca a queda dos ministérios nos regimes parlamentares e quando convoca, ao plenário de suas Casas, os Ministros de Estado, nos regimes presidencialistas atenuados. E notamo-lo, ainda, a atuar nas funções peculiares ao Poder Judiciário, quando concede a anistia. Ao mesmo tempo, de um certo modo, o Poder Judiciário exerce sua influência sobre a função legiferante, de vez que lhe compete declarar a inconstitucionalidade das leis, nos países em que, à semelhança do nosso, há o controle jurisdicional dessa inconstitucionalidade. E exerce funções administrativas, quando, v. g., organiza os seus Tribunais”.

Esta a realidade, no Brasil e no mundo, e dela não há fugir.

Tudo está, por conseguinte, em disciplinar com senso e equilíbrio a delegação de poderes.



## VIRTUDES E DEFEITOS NÃO SÃO PRIVILÉGIO DE NENHUM PODER

Nesse ponto, fundamental, divergem os publicistas, cada qual se deixando levar por suas inclinações ou vocações. Francisco Campos, por exemplo, costuma ser radical, na adoção de medidas que transfiram ao Poder Executivo larga soma de poderes, até agora pertencentes ao Poder Legislativo. Depois de observar que “os processos parlamentares continuam os mesmos e a função dos parlamentos passou a ser infinitamente mais complexa e difícil”, afirma, de modo categórico: “Não há hoje no mundo obra legislativa importante que não tenha sido iniciativa do govêrno ou que não seja o resultado de uma delegação do Poder Legislativo. Quase tôda a legislação recente na Inglaterra é feita por Council and Departmental Regulations, isto é, legislação pelo Executivo mediante delegação de poderes. Nos Estados Unidos, país em que sempre existiu a prevenção dos tribunais contra a delegação de poderes, a legislação pelo Executivo, ou a legislação delegada, constitui hoje a massa mais importante da produção legislativa.”

O eminente juriconsulto, partindo de uma verdade — a de que o Poder Legislativo nem sempre está preparado, tènicamente, para resolver, de pronto, em legislação adequada, situações que reclamam medidas urgentes e eficazes, pelo que se tornou normal, atualmente, a delegação de poderes —, exagerou, certamente, nas conclusões radicais a que chegou.

Em primeiro lugar, os Parlamentos continuam existindo, em todos os países civilizados — inclusive nos das áreas totalitárias da esquerda e da direita, e são, pelo menos nas nações democráticas, cada vez mais prestigiados. E nos Estados Unidos, país democrata padrão, sua força em nada diminuiu com o tempo, antes aumentou, pois, até em questões fundamentais, é dêle a palavra definitiva.

Por outro lado, no tocante ao Brasil, nada, absolutamente nada, justificaria se ampliassem as prerrogativas do Poder Executivo, em desfavor do Poder Legislativo. Primeiro porque, como assinala Pontes de Miranda, dados os erros de nossa formação política e social e as insuficiências de nossa estrutura econômica e cultural, “a supremacia do Poder Legislativo, no mundo fático, seria benéfica à recuperação democrática do Brasil”. Segundo porque entre nós, malgrado suas deficiências, suas falhas e suas omissões, o Poder Legislativo não perde, num confronto com o Executivo, no trabalho de bem servir ao país.

Inclusive nos últimos anos pode-se creditar ao Parlamento brasileiro a iniciativa de uma série de leis da maior importância, entre as quais a Lei Orgânica da Previdência, a Lei de Diretrizes e Bases, a Lei de Remessas de Lucros, Código de Telecomunicações, a Lei que institui o monopólio do petróleo, a Lei que Regula o Direito de Greve, a Lei Antitruste, Estatuto do Trabalhador Rural, para não se falar nas de iniciativa do Executivo que êle aperfeiçoou e em numerosas outras, assim como nos diversos projetos — de reforma agrária, de reforma bancária etc., ora tramitando pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em verdade, o livro de Francisco Campos foi editado ao tempo do Estado Nôvo, quando o mundo tendia para um Executivo exageradamente forte. Contudo, justamente por isto, não se justificaria a assertiva, assim, em tom

tão eloqüente, do grande mestre, pois o Estado Novo não se notabilizou por uma legislação capaz de bem enquadrar e resolver os problemas básicos do Brasil, apesar de o Poder Executivo, durante quinze anos, atuar sem os entraves do Poder Legislativo... E note-se que Getúlio Vargas, o Chefe do Governo durante a longa era estadonovista, era um homem possuidor de altos dotes políticos e estêve quase sempre servido por ministros do mais alto gabarito cultural, moral e intelectual.

Seja como fôr, a delegação de poderes é uma necessidade, não nos parecendo com razão aquêles que a rejeitam de maneira total e absoluta, apenas por amor aos princípios, muito poucos, aliás, entre êles Paulo M. Lacerda, que inclui em três itens os argumentos dos que defendem a tese delegacionista, refutando-os a todos. Dizem os partidários da delegação:

I) O Poder Legislativo nada mais faz do que confiar ao Poder Executivo certa parte do seu trabalho, reconhecendo que êste, no caso, está em melhores condições de efetuá-la. E conclui-se que fica salvo o preceito constitucional; porque sempre a gênese jurídica do ato delegado, ou antes subdelegado, está na vontade do poder competente.

Objeta êle:

a) a delegação atribui a um órgão a faculdade de repartir com outro a sua própria função privativa ou específica;

b) o preceito constitucional atribui função, e, pois, o exercício do ato, e não unicamente a sua gênese jurídica.

II) Os princípios devem flexionar diante das necessidades práticas; os parlamentos são de resolução lenta e tardia, devido aos trâmites complicados mediante os quais deliberam em definitivo.

Êle rebate:

a) os constituintes já sabiam disso e não quiseram modificar a situação;

b) o argumento reconhece, implicitamente, a inconstitucionalidade do ato autorizativo;

c) o remédio não está na substituição do órgão político competente para a função pelo incompetente, mas na modificação do regimento.

III) Os órgãos constitucionais têm autonomia no que concerne ao modo de funcionar, por conseguinte, podem provocar a atividade de outro órgão, fazendo dêle um instrumento funcional.

E êle retruca: "O modo de funcionar não é a função mesma. Esta consiste no exercício do ato. Se se comete a outrem o exercício do ato, no todo ou em parte, entrega-se a própria função. Um órgão político reduzir outro a seu instrumento funcional é anular-se, uma vez que êle é o único instrumento funcional de suas funções."

E o ilustre autor, comentando a delegação de poderes à base dos argumentos mesmos dos que a defendem, critica, ainda: "O Judiciário, reconhecendo a enorme demora dos seus processos e julgamentos, autorizaria o Presidente da República a sentenciar logo; o Presidente da República, bem ciente da morosidade dos processos administrativos, autorizaria o Supremo Tribunal Federal a decidir de assentada o caso que lhe aprouvesse."

Evidentemente, a verdade está, como sempre, no meio. Portanto, nem com F. Campos, nem com P. Lacerda.

Frise-se que P. Lacerda fez tais considerações à base da Constituição de 1891, onde estava implícito o princípio de Montesquieu, e que F. Campos argumentou em função da Carta de 1937...

É claro que, se, como no caso brasileiro atual, a Constituição proíbe a delegação, tem, ela, de ser respeitada, e o mais que podemos desejar é que ela seja emendada, para efeito de a delegação ser permitida. Enquanto, no entanto, valer o preceito, há êle de ser respeitado, pois a Constituição é sagrada e a sua violação é a morte das liberdades.

### DELEGAÇÃO NÃO DIMINUI O CONGRESSO

Já recordamos, e é bom insistir neste ponto, que a vontade soberana do povo se manifesta através dos seus representantes no Congresso, e que o que êles fizerem, o fazem como se fôsem o próprio povo legislando: "ce qui caractérise les représentants du peuple souverain, c'est que, dans la limite des attributions qui leur sont conférées, ils sont appelés, dans une mesure plus ou moins large, à décider librement, arbitrairement, au nom du peuple, qui est clusé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche" — (Esmein).

Dessarte, no intuito de acompanhar a evolução dos tempos, os legisladores podem — mais do que isto: *devem* — alterar as leis, inclusive as Constituições, atualizando-as, a fim de que o povo nelas encontre sempre respostas às suas solicitações.

Ora, ninguém ignora que os Parlamentos, inclusive o brasileiro, apresenta, ao lado de suas virtudes, alguns defeitos, e entre êstes o de, no momento, não estar perfeitamente aparelhado para essa obra de elaboração e atualização, em ritmo acelerado, das leis, de modo a que elas possam expressar, realmente, as necessidades atuantes.

É preciso ter coragem de reconhecer erros, deficiências e insuficiências, por sinal comuns também aos outros dois Podêres. O Poder Executivo, por exemplo, tem conseguido tudo que pede ao Legislativo, mas, apesar disso, e dos recursos imensos de que dispõe, não conseguiu, na sua área específica de atuação, realizar obra melhor do que o Legislativo, em seu campo próprio de ação, ou o Judiciário, na sua órbita particular de atividade.

Reconhecendo êsses fatos, e no propósito de neutralizar dificuldades, sanar falhas, corrigir omissões e realizar algo de construtivo, enfileiramo-nos entre os defensores da delegação de podêres, reconhecendo com Machado Paupério que, "numa época como a nossa, marcada crescentemente pela técnica e em que, em razão disso mesmo, grande parcela dos problemas próprios do Poder Legislativo são substancialmente técnicos, o papel do legislador tem que ser outro", devendo o Congresso "ter o monopólio da política legislativa, sem precisar ter o monopólio do poder normativo".

Nenhuma diminuição existe, portanto, para o Congresso, quando, com as devidas cautelas, delega podêres, pois — é ainda Machado Paupério quem fala — "a delegação permanece sempre delegação" e não "exclui, portanto, a competência originária para exercer, em sua plenitude, o poder delegado".

O fato é que, nos Estados modernos, o problema da separação dos Podêres não mais pode ser equacionado em termos de uma compreensão liberal-democrata. Os tempos são outros, o Estado deixou de ser um mero espectador diante da luta entre os diversos competidores, perdeu seu caráter passivo, adquiriu nova sensibilidade, assumiu outra posição e, como instituição que visa à edificação do aglomerado humano nêle circunscrito, tenta métodos novos, objetivando a felicidade coletiva, seu fim último. “Mudaram as funções do govêrno”, salienta Francisco Campos, que acrescenta: “A legislação é hoje uma imensa técnica de contrôle da vida nacional em tôdas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios para assumir um caráter eminentemente técnico.”

Normal, assim, a delegação, seja do Legislativo para o Executivo, seja dêste para aquêle, e, até, em determinadas circunstâncias, no que se refere às atribuições do Judiciário.

Desde que a Constituição admita, em benefício da harmonia dos podêres, uma aproximação maior entre êles, chegando-se até à delegação de atribuições, nenhum mal está em que essa delegação se exerça, e nisso não há diminuição para nenhum dos podêres, o ato não importando em anulação do órgão que delega, porque, como acentua Temístocles Cavalcanti, “quando o Legislativo estabelece normas gerais e deixa ao Poder Executivo as suas particularidades, não renuncia à sua competência”.

#### A DEMOCRACIA TAMBÉM EVOLUIU

A aceitação da teoria de Montesquieu, interpretada a separação de podêres com todo o rigorismo, teve sua explicação, pois o pensamento político, no século XIX e comêço do XX, se orientava para:

- 1.º) proteger o povo contra os absolutismos;
- 2.º) propiciar a plena efetivação dos princípios do liberalismo, evitando-se ao Estado ir além do seu papel de simples espectador, ante as lutas dos homens entre si;
- 3.º) garantir, por um sistema de pesos e contrapesos, a vigência do princípio do “Laissez Faire”.

Como nota J. Eduardo da Fonseca, Montesquieu inspirou-se, ao formular sua famosa doutrina, “precisamente num período em que, conforme lembra Miceli, se multiplicaram os choques e os atritos entre a Coroa e o Parlamento da Inglaterra, vendo o soberano nas câmaras os órgãos que tentaram suprimir a sua eficácia e vendo o Parlamento na Coroa o poder despótico que procurava continuamente estender as suas prerrogativas e fugir à observância das leis”.

Os tempos mudaram, entretanto. Da Revolução Liberal de 1789 para cá, o mundo sofreu profundas e radicais transformações, sobretudo o mundo político. Tivemos, depois da Queda da Bastilha, a Revolução Industrial, o Manifesto Comunista de 1848. Houve duas guerras mundiais. Entre as duas, implantou-se na Rússia o regime comunista. Houve o fascismo de Mussolini, o nazismo com Hitler. Colônias se tornaram independentes. As ciências progrediram, as distâncias foram desaparecendo, o intercâmbio entre os povos se intensificou. Estamos na época dos foguetes interplanetários, das viagens à lua.

Ora, dentro desse panorama novo, ágil, dinâmico, não poderia o homem permanecer parado no tempo, vendo os acontecimentos se sucederem em ritmo vertiginoso. Sobretudo o político, cujo papel está, precisamente, em tentar surpreender, em sua essência e em sua atualidade, os motivos fundamentais da existência coletiva, pois seu papel é buscar, para ela, pelo Estado, plena satisfação.

Evoluiu a doutrina política, e evoluiu no sentido, digamos, da organicidade.

A divisão dos poderes, em termos radicais, seria a própria atomização do poder, a sua anulação. A prevalecer, significaria a inércia do Estado ante os problemas tremendos que tem a enfrentar.

A democracia era uma conquista definitiva, e urgia salvar a democracia, impedindo sua deturpação, pela demagogia, ou a sua morte, pela tirania. E, para tanto, seria necessário reformular conceitos, vitalizar fórmulas, atualizar princípios.

Em relação à teoria de Montesquieu, era preciso conjugá-la com as realidades de nossa era. E isso foi feito: "Como já escrevia Polacco, em 1918 — comenta Miguel Reale — verificou-se em toda parte um fenômeno de "permeabilidade dos três Poderes, de maneira que não se distinguem mais rigorosamente o Executivo, o Legislativo e o Judiciário do ponto de vista negativo, mas se avança por um caminho diverso, conservando a divisão clássica com um valor relativo, sem perda do sentido unitário integrante que devem apresentar em conjunto as funções de governo.

Embora reconhecendo a existência de órgãos precipuamente qualificados para o exercício das funções típicas ou fundamentais (legislativa, executiva ou judiciária) a doutrina contemporânea, sempre achegada às realidades, estabelece que elas podem ser desempenhadas por dois ou mais órgãos do Estado, de maneira que não é exato que ao Executivo só caiba a missão secundária de prover e garantir a exequibilidade das resoluções parlamentares."

### A VOZ DOS FATOS

Os fatos não podem ser desprezados. A realidade é uma força invencível. Tanto na natureza quanto no mundo social. Os homens têm de ir adaptando suas idéias aos dados sensíveis da vida em comum, sob pena, ou de contrariarem os impulsos naturais, ou de destruírem seus sistemas, e isto, em política, se traduziria na alternativa: despotismo ou revolução.

Em quase todos os países democráticos, adotou-se o princípio da separação dos poderes, mas em todos eles foi impossível praticá-lo em toda sua rigidez, pois a tanto se opuseram os fatos.

A compreensão da realidade levou à transigência, à conciliação, ao ajustamento, à correção dos contrastes, à integração de valores, à harmonia, que isto é obra do político, obra sábia, difícil e nem sempre bem compreendida.

Na espécie, as necessidades do governo impuseram, por toda a parte, a reformulação da teoria de Montesquieu, a começar nos Estados Unidos, como mostra Lambert:

*"L'exemple des Etats-Unis d'Amérique, dont la Constitution avait développé le dogme constitutionnel de Montesquieu jusqu'à ses dernières conséquences logiques, est l'une des démonstrations les plus*

décisives de l'impuissance du principe de la séparation des pouvoirs à tenir longtemps ses promesses. Tôt ou tard l'équilibre égalitaire, qu'il prétend établir entre les pouvoirs constitués, fléchit sous la poussée d'un besoin d'unité d'action dans le développement de la politique nationale. En Angleterre et en France la rupture d'équilibre s'est opérée au profit du pouvoir législatif, qui a plié, sous sa norme les pouvoirs coordonnés et instauré ainsi le gouvernement parlementaire. Aux États-Unis le renversement d'équilibre s'est produit au profit du pouvoir judiciaire, qui a soumis les deux autres à son contrôle et établi par là, un régime de gouvernement par les juges."

Nos Estados Unidos, por sinal, têm havido avanços e recuos, alternando-se as decisões da Corte Suprema, no sentido da aceitação ou negação do processo delegativo: "Carr, Morrison, Bernstein e Snyder observam que, apesar das alternativas de reação e aquiescência da Suprema Corte, perdura o uso das delegações, sendo o *lend-lease Act*, de 1941, o exemplo mais recente e significativo nesse sentido", divulga Seabra Fagundes.

Não é só. A grande República do norte, cujo Parlamento, altamente prestigiado, é muito zeloso de sua autonomia, ainda que fiel à teoria da divisão dos poderes, vem, obediente às solicitações das realidades ambientes e aos fatos novos que informam a vida das coletividades nesta hora da história mundial, tentando harmonizar o princípio com as conjunturas político-social-administrativas. Assim, a Jurisprudência americana declarou constitucional o *Tariff Act*, de 1890, que continha uma cláusula permitindo ao Presidente tomar certas medidas de natureza legislativa, uma vez verificadas determinadas circunstâncias. E outros atos semelhantes foram tornados válidos, como: autorizando, em 1930, o Executivo a elevar ou reduzir até 50% os direitos aduaneiros fixados pela lei; concedendo autorização ao Secretário do Tesouro para fixar o padrão de pureza e qualidade do café importado; o *New Deal*; o *Budget Act*, de 1921, que deu ao orçamento o caráter de plano de administração, cuja execução pressupõe a outorga de extensos poderes ao Executivo.

Sá Filho, que relaciona esses atos, informa que Carwin compreendia, até 1940, trinta e sete, entre as mais importantes leis americanas, como verdadeiras delegações de poderes.

### O PROBLEMA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No que diz respeito ao Brasil, o assunto foi assim disciplinado: A Constituição do Império, em seu art. 9.º, estabelece:

"A divisão e harmonia dos poderes é o princípio conservador dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece."

Estava implícita, nela, a proibição de delegar. A Constituição de 1891 dispunha o seguinte, no art. 15:

"São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si."

Proibia-se, também, implicitamente, a delegação de poderes.

Apesar disso, ela foi feita, por diversas vezes: a Lei n.º 917, de 29-12-1902, que autorizava o Poder Executivo a reorganizar a Polícia do Distrito Federal, transferiu ao Presidente da República o poder de legislar; o Decreto n.º 16.588, de 6-12-24, que estabelece a condenação condicional, é fruto de delegação expressa, contida no Decreto n.º 4.577 de 5-9-22; o Código de Menores (Decreto n.º 17.943-A, de 12-10-22) decorre, igualmente, de uma delegação.

A Constituição de 1934 foi mais positiva, tornando (art. 3.º) expressa a proibição. Rezava:

“São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Podêres Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.

§ 1.º — É vedado aos podêres constitucionais delegar as suas atribuições.”

A Carta de 1937 permitia, expressamente, a delegação do poder legislativo.

A Constituição vigente, de 1946, voltou ao sistema da de 1934, estatuidando, no 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;

§ 2.º — É vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições.”

Durante a curta vigência do regime parlamentar, posterior à renúncia do Presidente Jânio Quadros, as delegações foram permitidas, mas o plebiscito fez tudo voltar ao estado anterior.

Finalmente, o Ato Institucional, fruto da Revolução de Abril, não modificou a situação, embora restringindo certas faculdades do Poder Legislativo e ampliando outras, do Poder Executivo.

Registre-se, todavia, com Rodrigo Otávio, que, embora tenha prevalecido no Brasil a norma proibitiva, a prática, por exemplo, de autorizar o Poder Executivo a dar nova organização a certos serviços públicos “prática que se traduz numa verdadeira delegação de poder, tem sido grandemente exercida entre nós”, e se o “Supremo Tribunal Federal em algumas decisões a reprovou e desconheceu seus efeitos legais, em outros casos, porém, tem feito mansa aplicação de preceitos editados em virtude dessas delegações, sendo essa a jurisprudência atual, desde que o Executivo não se afaste dos termos da outorga”.

### A DELEGAÇÃO É NECESSÁRIA

As considerações anteriores levam-nos à conclusão de que urge adotar, o quanto antes, o princípio da delegação dos podêres. Trata-se de um imperativo político da hora presente. Ninguém mais se opõe a ele, que se traduz em necessidade por todos sentida. Todos o desejam, portanto.

Contudo, se a opinião geral é favorável à delegação, é, também, e mais ainda, favorável ao pleno resguardo do Poder Legislativo, pois neste é que continua a se refletir, em sua autenticidade, a vontade da nação.

Quando se defende a delegação, não se pretende, em absoluto, o fortalecimento do Executivo e o enfraquecimento do Legislativo. O que se quer — ao apregoar a adoção da norma delegativa —, é situar os Podêres dentro das conjunturas da época, que exigem, dos três, principalmente do Executivo e do Legislativo, ação harmônica e rápida, sob pena de as leis serem ultrapassadas pelos acontecimentos.

Forçoso é reconhecer, todavia, que, por detrás da teoria que prega a delegação, há, às vezes, intuítos inconfessáveis e interesses suspeitos. Tôda cautela é pouca, portanto. Já Oskar Georg Fischbach chama a atenção dos incautos: “Que a teoria da separação dos podêres — melhor seria dizer — “equilíbrio”, tradução exata da palavra empregada por Montesquieu: *balance* — está estritamente relacionada com o conceito de ditadura, adverte-se com só observar que tôdas as ditaduras, ou como diz Montesquieu, todos os despotismos, começam destruindo o equilíbrio dos podêres.”

É o que pensa, também, Sampaio Dória, ao advertir:

“Onde não houver separação de podêres, haverá hierarquização dêles ao arbítrio do Poder Executivo, ou, às vezes, ao do Legislativo. E a consequência dessa hierarquização é, quase sempre, a tirania, a supressão da liberdade, e o opróbio da vida.”

E também Sá Filho, quando adverte:

“As ditaduras, com a fantasia constitucional, se comprazem no abuso dessa forma anômala de legislar, em que não encontram peias nem escrúpulos. Contra elas reagem os regimes democráticos, que não se esquecem de inscrever nas suas constituições a proibição explícita da separação dos podêres, remédio heróico contra o despotismo.”

### TIPOS DE DELEGAÇÃO

A questão está, assim, em saber como fazer a delegação, em que termos, de que maneira, dentro de quais limites.

Pode-se, em princípio, delegar o poder legiferante:

- a) a um órgão ou pessoas;
- b) a uma comissão;
- c) a outro poder;
- d) ao povo (plebiscito).

Assim, nada impede, por exemplo, que o Parlamento solicite ao Instituto dos Advogados a elaboração de um Código qualquer, ou a um grupo de Médicos Sanitaristas um trabalho de combate às endemias rurais, ou a uma Associação de Lavradores um Estatuto da Terra.

Isso é delegação, e é algo que acontece alhures e aqui também. Numerosas proposições apresentadas por senadores e deputados, êles já as recebem prontas de entidades ou grupos, sem que isto possa desmerecê-los.

A delegação a comissões parlamentares, defendida, entre nós, por alguns parlamentares, é inovação italiana: “L’Assemblea, in sostanza, si spoglia del suo potere legislativo per delegarlo ad una Commissione: innovazione senza



dubbio di sicura efficacia per lo snellimento e la speditezza dei lavori parlamentari”, explica Coraldo Piermani, que louva a medida, considerando-a “una importantíssima ed audace riforma”.

Elogiado na Itália, êsse processo delegativo encontra, entre nós, quem o defende, entre êles se incluindo Osvaldo Trigueiro, que aconselha:

“A reforma do Regimento poderia prever as condições para a instituição de comissões especiais, incumbidas do exame e discussão de determinado projeto, e de sua aprovação no texto definitivo. Dessa forma, retirar-se-ia da discussão em plenário certa classe de leis — como, por exemplo, as de direito privado, de processo, de reformas administrativas, planos de natureza técnica etc. — que teriam tódã a sua elaboração processada no seio das comissões. Apenas para o cumprimento do art. 42 da Constituição, os projetos assim elaborados teriam a aprovação final do plenário.”

Não cremos que essa transferência do poder de legislar, do plenário para as comissões, desse bons resultados no Brasil, e, por isto, formamos entre os que recusam essa solução.

É preciso ver as coisas com realismo e objetividade, e a verdade é que, para certos assuntos, não disporíamos, no Parlamento, de comissões capazes de bem examiná-los. Para ilustrar o quadro, basta considerar que médicos têm integrado a Comissão de Justiça. Só numa Câmara Corporativa, onde as classes se fazem representar diretamente, seria possível tal tipo de delegação. Afora isso, é de salientar que a morosidade dos trabalhos legislativos não pode ser inculpada aos plenários das duas Casas do Parlamento, mas, antes, às próprias Comissões técnicas.

“Não nos parece, entre nós, aconselhável tal sistema”, proclama Machado Paupério, e acrescenta: “Os projetos governamentais exigem técnicos competentes e experimentados e êstes, via de regra, não se encontram nas comissões parlamentares ou, pelo menos, são representados por número excessivamente reduzido. Os próprios parlamentares reconhecem a verdade de tal assertiva.”

Além disso, o processo implica numa mutilação do Parlamento, cujas decisões hão de ser tomadas, e só devem ser tomadas pelos representantes do povo, de tódã as correntes e tendências.

Em suma, como frisa Gustavo Capanema, “enviar à sanção um projeto feito por uma comissão, sem que o plenário se tenha manifestado, é que parece muito pouco conforme com o processo democrático”.

Quanto ao plebiscito, poderá ser utilizado, nas grandes decisões. Seja dito, porém, que a maneira como se processou, entre nós, o plebiscito, que implicou no retôrno ao regime presidencial, foi de molde a não recomendar demasiado essa prática entre nós.

#### A CONSTITUIÇÃO TEM QUE SER ALTERADA

Impõe-se, pelo que vimos, a reforma da Constituição de 1946, com a eliminação do preceito do artigo 36, que proíbe a delegação de poderes.

A experiência política mostra a necessidade de se encontrar uma fórmula pela qual, resguardada a independência dos Podêres, seja possível um maior entrosamento entre êles, em prol da segurança e do desenvolvimento do País.

Insistir na proibição é fechar os olhos à realidade, é andar para trás, é prejudicar o processo democrático.

Evidentemente, a medida tem de ser adotada com a devida prudência, pois não se deve ocultar que os partidários dos regimes totalitários estão sempre à espreita de oportunidades para fazer valer seus intuitos antidemocráticos, e, além do mais, tivemos, em tempos recentes, a longa experiência estadonovista. Mas, urge vencer o medo e reconhecer que se faz mister estreitar a colaboração entre os Podêres Executivo e Legislativo, para solução dos grandes problemas que aí estão a desafiar a argúcia do Governo.

Pode-se, inclusive, assegurar que, nas condições políticas vigentes, não apenas no Brasil, mas em qualquer Estado democrático, a delegação de poderes, ou seja, a interferência recíproca, convenientemente disciplinada, do Legislativo e do Executivo, nas respectivas áreas jurisdicionais, pode funcionar como verdadeira válvula de segurança para o regime.

A França nos mostrou o caminho a seguir, primeiro, com as “leis-quadros”, e, depois, com o moderno processo da “deslegalização das leis”.

“Leis-quadros” (lois cadres), ensina Sá Filho, são aquelas “leis pelas quais o Parlamento confere ao Executivo a autorização para regular essa ou aquela matéria, desde que se enquadrem dentro de determinados limites”.

“Em 1953 — informa o ilustre publicista — foram assim votadas leis-quadros, relativas ao seguro social e à reforma fiscal, recomendando ao Governo a apresentação de projetos de lei sobre aquelas matérias, os quais, se dentro de certo prazo, não fôsse modificados ou rejeitados pelo Parlamento, permitiriam a expedição de decretos do Executivo, no sentido objetivado.”

Posteriormente, a Constituição de 5 de outubro de 1958, explicitou melhor o assunto, ao preceituar, no artigo 38:

“Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.”

Antes, no artigo 37, dispõe:

“Art. 37. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative, intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent."

No artigo 34 estão relacionadas as matérias do domínio da lei:

- os direitos civis e as garantias fundamentais asseguradas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; as restrições impostas pela Segurança Nacional aos cidadãos, em suas pessoas e em seus bens;
- a nacionalidade, o estado e a capacidade das pessoas, o regime de casamento, as sucessões e liberalidades;
- a determinação dos crimes e delitos, bem como as penas a serem aplicadas; o procedimento penal; a anistia, a criação de novas ordens de jurisdição e o estatuto dos magistrados;
- a repartição de impôsto, as taxas e as modalidades de cobrança de tributos de outra natureza;
- o regime eleitoral das assembléias parlamentares e das assembléias locais;
- a criação de categorias de estabelecimentos públicos;
- as garantias fundamentais outorgadas aos servidores civis e militares do Estado;
- as nacionalizações de emprêsas e a transferência de propriedade de emprêsas do setor público para o setor privado.

É matéria, ainda, do domínio da lei, a determinação dos princípios fundamentais:

- de organização geral da Defesa Nacional;
- da livre administração das coletividades locais, de sua competência e de seus recursos;
- do ensino;
- do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais;
- do direito do trabalho, do direito sindical e da seguridade social.

O artigo estabelece, ainda:

- as leis financeiras determinam os recursos e os encargos do Estado nas condições e sob as reservas previstas por uma lei orgânica;
- leis de programa determinam os objetivos da ação econômica e social do Estado.

Como se vê, é amplo o campo de ação reservado ao pleno domínio do Poder Legislativo, e a delegação, permitida, é feita de tal forma que, facilitando a administração, e ampliando, é certo, a competência do Executivo, em nada diminui o prestígio do Legislativo.

Também a moderna Constituição da Itália, onde se admite a delegação de poderes para uma comissão parlamentar com força legiferante, contém disposições semelhantes. Dêsse modo, depois de prescrever, no artigo 76:

"L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti",

assim dispõe, no artigo 77:

“Il governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza de legge deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. Il decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.”

Não se faz, por conseguinte, uma delegação indiscriminada, o que poderia importar na hipertrofia de um Poder, à custa da atrofia de outro. Há um limite, além do qual é defeso qualquer tipo de delegação. Além disto, quando se concede, nos casos indicados, a delegação, isso é feito dentro de determinadas condições, a serem cumpridas pelo Poder que recebe a delegação, sob pena de anulação desta. No caso da delegação de poder do Legislativo ao Executivo, êste, ou tem, apenas, atribuições para complementar leis de direitos gerais, ou terá sujeito seu trabalho à retificação e ao veto do Parlamento, e, em ambos os casos, tem que cumprir com o que lhe foi delegado, e assim se atende à moderna técnica de legislar e resguarda-se a autoridade do Parlamento.

Sá Filho focalizou com senso e objetividade o problema, escrevendo:

“Ao consignar tais autorizações o legislador não confere ao Executivo a faculdade de agir ou não, mas lhe atribui o poder de fazê-lo; de que êle não poderá abrir mão. Não se trata de simples autorização facultativa, e sim de habilitação para agir, obrigatoriamente. O termo ambíguo de autorização se presta a confusões, que a matéria repele. A lei, que autoriza, não é ato platônico ou literário, nascido dos devaneios artísticos do Parlamento. Quando êsse autoriza, é porque se propõe a dar poderes, de que o Governo é obrigado a utilizar-se, para atender ao interesse coletivo, que se tem em vista.”

E o ilustre jurista diz ainda, esclarecendo ainda mais a questão, nêsse trecho brilhante e em que se responde às críticas formuladas contra a delegação:

“Efetivamente, as Constituições democráticas poderão permitir a outorga do Legislativo ao titular do poder regulamentar, da capacidade de atingir textos legais vigentes, por meio de decretos, imediatamente, executórios. Essa técnica não se confunde, pròpriamente, com a delegação de poderes, porque, segundo nova teoria, consiste na chamada “deslegalização” ou desclassificação das leis visadas, que são transmutadas em regulamentos e podem, assim, ser modificadas ou derogadas por decretos regulamentares. O nôvo termo bárbaro, que qualifica a recém-nata doutrina, se aplica às leis, que habilitam o govêrno a derogar, ab-rogar ou completar as leis existentes. Procedendo por essa forma, o Legislativo, implícita ou expressamente, transforma as leis objetivadas, em simples atos regulamentares, que outros atos da mesma natureza podem hostilizar, total ou parcialmente.”

E completa:

“Ao que o Legislativo elaborou como lei, o próprio Legislativo retira a força de lei e declara que passa a equiparar-se a mero regulamento. Certo, o poder legiferante não é poder regulamentar, mas nada impede que dispa os seus próprios atos de sua virtude originária, possibilitando sejam violentados pelo poder regulamentar. Foi dito, por um brilhante opositor da doutrina, que o Parlamento pode fazer tudo, menos transformar uma lei em decreto. A asserção, porém, envolve erro de lógica: se o Legislativo é capaz de fazer leis e revogá-las, não há como recusar-lhe competência para descategorizar suas próprias leis, o que é menos do que revogá-las.”

A delegação, como fato, já existe no Brasil, sempre existiu, aliás, como já vimos. Mas, como providência legal, excluído o preceituado na Carta de 1937, não passa de simples cogitação de certos homens públicos e de alguns publicistas.

Preocupado com o assunto, o Ministro da Justiça, em 1956, nomeou uma Comissão de alto nível para estudar a matéria, a qual, depois de longos debates, concluiu pela necessidade de se oferecer à Constituição a seguinte emenda:

“O Congresso Nacional poderá autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei, dentro dos limites e diretrizes que estabelecer. Dentro de 60 dias, se outro prazo não houver sido fixado, o Presidente da República enviará, ao Presidente do Senado, o projeto resultante de autorização, sob pena de caducidade. Nos 30 dias seguintes, em sessão conjunta, o Congresso o aprovará ou rejeitará por maioria de votos, presente a maioria de seus membros, não podendo emendá-lo. Se o não fizer dentro desse prazo, considerar-se-á aprovado e o Presidente da República imediatamente o promulgará, como lei.”

Como se vê, pretendeu-se fazer, no Brasil, em 1956, o que de modo semelhante fez o Constituinte francês em 1958.

Não há quebra de autoridade do Legislativo, ao autorizar ao Executivo, em determinadas condições, procedimentos de natureza legislativa, como não se humilha o Executivo quando, por exemplo, submete à aprovação do Parlamento (Senado) a escolha (às vezes recusada) de um embaixador.

Desde que a Constituição a preveja, é legítima a delegação, pois a Constituição é feita pelos representantes do povo e o povo é soberano na maneira de se organizar politicamente.

O processo delegativo, convenientemente disciplinado, ao invés de contrariar os princípios cardiais da democracia, situa-se, ao contrário, como instrumento de efetivação dos valores democráticos, pois possibilita uma harmonia maior entre os Poderes, em benefício do povo. As realidades econômicas, sociais e políticas que tumultuam a vida de todos os povos exigem a adoção dessa medida, que pode, inclusive, ser considerada como verdadeiro instrumento de preservação da democracia, a qual, no regime da separação absoluta dos Poderes, teria entravado, hoje, o seu desenvolvimento, com graves riscos para a sua sobrevivência.

A palavra definitiva sôbre a palpitante questão talvez tenha sido proferida por Charles Hughes, Juiz da Côrte Suprema dos Estados Unidos, quando disse:

“Os princípios que dominam a delegação do Poder Legislativo, são claros. A legislatura não pode delegar os seus poderes para fazer uma lei; mas pode fazer uma lei para delegar um poder com o objetivo de determinar um dado fato ou estado de coisas do qual a lei faz, ou tem a intenção de fazer, depender a sua própria ação. Contestar isto seria travar as rodas do govêrno. Há muitas coisas sôbre as quais uma sábia e útil legislação deve repousar e que não podem ser conhecidas do Poder Legislativo; devem, pois, ser buscadas e determinadas fora das Câmaras.”

### CONCLUSÃO

Em síntese, constatamos que é generalizada a tendência favorável às delegações legislativas, as quais se vão tornando normas comuns no direito político de países os mais adiantados, como a França e a Itália, além de serem praticadas em tôdas as nações, inclusive nos Estados Unidos.

Essa tendência é oriunda da constatação de que as condições atuais nem sempre permitem ao Congresso legislar, em tempo hábil, para assuntos graves e inadiáveis, falecendo-lhe, por outro lado, elementos técnicos bastantes à perfeita apreciação de certos problemas, o que não acontece com o Executivo.

É claro que poderia o Congresso armar-se de recursos humanos e materiais capazes de habilitá-lo ao exame de qualquer questão, mas, para tanto, teria que criar, na Secretaria das duas Casas do Parlamento, órgãos que seriam verdadeiras réplicas dos Ministérios. Ora, êstes existem, com seus departamentos especializados, no Executivo, e o Brasil não está tão folgado assim de recursos que possa dar-se ao luxo de fazer tais extravagâncias.

É certo, outrossim, que, embora mais comuns nos regimes parlamentares, a delegação tem sido consentida, também, com igual êxito, nos regimes presidencialistas, talvez sendo mais recomendável, ainda, nestes últimos, para evitar radicalismos e incompreensões e choques perniciosos à democracia.

Por outro lado, fácil é demonstrar que as delegações, mesmo onde proibidas, foram praticadas, o que fala da sua conveniência.

Finalmente, cumpre reconhecer que, adotada com as cautelas indicadas, como se fêz na França e na Itália e se propôs na emenda elaborada pela Comissão especial criada pelo nosso Ministro da Justiça, em 1956, a delegação em nada ofende a ordem democrática.

Consideramos, portanto, necessária a eliminação, da Constituição vigente, do parágrafo 2.º do art. 36, que proíbe a delegação de poderes, e o fazemos, em síntese, pelas seguintes razões, que fazemos nossas e foram oferecidas por Georges Landau em defesa da tese delegacionista:

1.º — A aplicação integral e inflexível do princípio clássico da separação dos poderes é impraticável face à complexidade dos Estados contemporâneos.

2.º — A substituição do princípio tradicional pelas delegações legislativas é uma tendência necessária nos Estados modernos.

3.º — As delegações legislativas dentro de normas preestabelecidas, longe de constituírem uma ameaça às instituições democráticas, são o melhor meio para garantir ao Estado a necessária flexibilidade, equipando-o com recursos para debelar quaisquer crises com rapidez.

4.º — A viabilidade das delegações legislativas não está condicionada a qualquer forma ou regime de Governo.

5.º — A ampliação razoável da função regulamentar privativa do Poder Executivo é o melhor meio de se assegurar a eficiência das delegações legislativas.<sup>33</sup>

6.º — A reforma, total ou parcial, da Constituição Brasileira de 1946, deverá levar em conta a necessidade imperiosa das delegações legislativas.”

Para concluir, esse trabalho pleno de sabedoria política, de autoria de Seabra Fagundes:

“No campo das instituições políticas, o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não a harmonia das regras com modelos teóricos.”

#### BIBLIOGRAFIA

- 1) Francisco Campos — *Direito Constitucional* — Edição da Revista Forense — Rio, 1942.
- 2) Paulo M. Lacerda — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* — Livraria Azevedo Editora — Vol. II — Rio — 1929.
- 3) Francisco Sá Filho — *Relações entre os Poderes do Estado* — Editora Bonol — Rio — 1959.
- 4) Carlos Maximiliano — *Comentários à Constituição Brasileira* — Liv. Freitas Bastos — Rio — 1954.
- 5) Eduardo Espínola — *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* — Liv. Freitas Bastos — Rio — 1952.
- 6) A. de Sampaio Dória — *Direito Constitucional* — Comp. Editora Nacional — S. Paulo — 1953.
- 7) Rosah Russomano de Mendonça Lima — *O Poder Legislativo na República* — Liv. Freitas Bastos — Rio — 1960.
- 8) Pontes de Miranda — *Comentários à Constituição de 1946* — Editor Barsol — Rio — 1960.
- 9) Cit. por Miguel Reale — *Teoria do Direito e do Estado* — Liv. Martins — S. Paulo — 1940.
- 10) Medrado Paupério — *Delegação de Poderes*, in *Revista Brasileira de Estudos Políticos* — 4 MG — julho, 1962 — B. Horizonte.
- 11) Temístocles Cavalcanti — *Constituição Federal Comentada* — José Cofino Editor — Rio — 1951.
- 12) José Eduardo da Fonseca — *Introdução ao Estudo do Direito Público* — Liv. Leite Ribeiro — Rio — 1921.
- 13) Seabra Fagundes — *Reformas Essenciais ao Aperfeiçoamento das Instituições Políticas Brasileiras* — *Rev. de Direito Administrativo* — Vol. 43 — 1956.
- 14) Rodrigo Otávio e Paulo Viana — *Elementos de Direito Público Constitucional Brasileiro* — F. Briguiet & Cia. — Rio — 1930.
- 15) Oskar Georg Fischbach — *Derecho Político General y Constitucional Comparado* — Traducción y notas W. Rocas y Luis Legaz — Editorial Labor — Barcelona — Buenos Aires — 1934.
- 16) Corrado Piermani — *Come funziona il Parlamento Italiani* — Edizioni Rai Radiotelevisione Italiana — Torino — 1962.
- 17) Osvaldo Trigueiro — *Prefácio ao Livro: O Processo Legislativo na Europa Ocidental* — de Georg Langrod — Fund. Getúlio Vargas — 1954.
- 18) Gustavo Capanema, in *Estudos Constitucionais — Poder Legislativo* — Instituto de Direito Público e Ciência Política — Fund. Getúlio Vargas — Rio — 1956.
- 19) Constitution — *Lois Organiques et Ordonnances relatives aux Pouvoirs publics* — Journaux Officiels — Paris — 1962.
- 20) Costituzione della Repubblica Italiana — in *Manuale Parlamentare* — Legislatura III — Tipografia del Senato — Roma — 1959.
- 21) Georges Landau — *Da Delegação Legislativa* — in *Revista do Serviço Público* — Vol. 70 — Rio — 1956.

## CONCEITUAÇÃO

Para tratarmos do usucapião com a segurança que se faz necessária, é preciso que tenhamos duas noções básicas: a da *posse* e a da *propriedade*.

### POSSE

*Possuidor é todo aquele que tem, de fato, o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio ou propriedade.*

Antes do Código Civil não havia, na lei brasileira, elementos precisos para o conceito da posse, cabendo à doutrina cuidar deste assunto. O art. 485, para orgulho nosso, deu à nossa lei o privilégio de ser a primeira a consagrar, de modo franco, a doutrina de JHERING sobre tal ponto<sup>(1)</sup>. Não podemos deixar de nos referir ao Código Civil português que, muito semelhantemente ao francês, oferece um conceito de *posse* bastante genuíno. Enquanto estabelece que a *posse é a retenção ou fruição de qualquer coisa ou direito*, explica que *os atos facultativos ou de mera tolerância não constituem a pretendida posse*. Já o Código Civil alemão ensina que *adquire-se a posse de uma coisa pela obtenção do poder de fato sobre ela*.

### PROPRIEDADE

O proprietário é o senhor da coisa (possuída por si ou por outrem). É a quem, segundo o direito romano, confere-se o *ius utendi, fruendi et abutendi re sua, quatenus juris ratio patitur*. O Código Civil francês diz que *a propriedade é o direito de gerir e dispor das coisas de maneira absoluta, desde que não se contrariem as leis e os regulamentos vigentes*.

O certo é que o conteúdo positivo do direito de propriedade transpira nas expressões *usar, gozar e dispor* de alguma coisa<sup>(2)</sup>.

São, portanto, direitos elementares do domínio o *uso*, o *gôzo* e a *disposição*. Ora, chegamos à conclusão de que a *posse* (uso e gôzo) é a visibilidade do poder que a lei reconhece ao proprietário, ou, segundo JHERING, *a relação de fato estabelecida entre a pessoa e a coisa* (nem sempre o possuidor é o proprietário). Concluímos também que é o interesse da propriedade que justifica a proteção da posse.

Sendo a *posse* um elemento poderoso que se apresenta como direito (não instituído, mas assegurado) o *possuidor* deve ser tratado como *proprietário*.

Em última análise: *posse é o poder de fato; propriedade é o poder de direito*.

(1) Esta é a idéia de Pedro Nunes. Rodrigues de Merêje diz que seguimos, nesta aceitação, os suíços e os alemães.

(2) O art. 524 do Código Civil brasileiro diz: "A lei assegura ao proprietário o direito de *usar, gozar e dispor* de seus bens e de reavê-los do poder de quem, injustamente, o possua" (grifo nosso).



## USUCAPIÃO

USUCAPIÃO (do Latim: *usu e capere* = tomar pelo uso) (3) é o meio de adquirir o domínio da coisa pela sua posse continuada durante certo tempo definido em lei com o concurso de outros requisitos estabelecidos para este fim (4). Usucapião é, afinal, a maneira usada pelo possuidor para se tornar proprietário, pela posse continuada e tranqüila (5), de certo bem, satisfeitos os requisitos de lei.

Os requisitos variam de acordo com o país onde vigoram as leis. No Japão, por exemplo, 20 anos de posse tranqüila bastam para assegurar este direito. No México, bastam apenas 10 anos. Na Alemanha, a propriedade registrada não está sujeita à prescrição aquisitiva.

No Brasil, a lei era omissa quanto ao prazo quando o Código Civil o fixou em 30 anos, qualificando o usucapião de *prescrição aquisitiva*, logrando diferenciá-la da *prescrição liberatória*.

\* \* \*

Vejamos o que JHERING nos diz quando trata de:

## A POSSE COMO CONDIÇÃO DO NASCIMENTO DE UM DIREITO

"A existência da propriedade, uma vez obtida, não está subordinada à posse. O proprietário conserva a propriedade, ainda que tenha perdido a posse. Ora, sendo em princípio a propriedade independente da posse, não se atina com a razão pela qual, podendo subsistir sem ela, não possa, contudo, nascer sem posse, mediante uma simples convenção. Todavia, o direito romano exige, para tal fim, a tradição, que apesar das inúmeras derrogações que a cercearam, chegou até nossos dias. A idéia que a inspirou salta à vista. Para nascer, a propriedade deve manifestar-se em toda a sua realidade; ora, essa realidade é precisamente a posse, aliás, indispensável à realização do fim da propriedade. A propriedade só nasce sem posse na aquisição, a título de herança, ou legado. Entre vivos, a posse é indispensável para se chegar à propriedade.

A aquisição da propriedade das coisas sem dono (*occupatio*), tem por condição a apropriação da posse, ocorrendo o mesmo com a aquisição da propriedade dos frutos por parte do colono (*fructus perceptio*). Em todos esses casos a posse só tem importância como um ponto de transição momentânea para a propriedade. Se sobre-vem a sua perda logo depois, ela não implica o menor ataque à propriedade, desde que já esteja estabelecida. O que há é que não é só a posse isoladamente, por si,

(3) KARLOW afirma que a palavra é *originária* e não *formada* de *usum e capere*, tendo em vista que o que se adquire é a coisa e não o uso da coisa. Segundo VAN WETTER, o usucapião remonta às Leis das XII Tábuas, nas quais se fundara CÍCERO para escrever *Usus autoritas fundi bienium esto coeterarum rerum annus*, e que *usus autoritas* era então o nome primitivo do estudado instituto.

(4) MODESTINO definiu: *Usucapio est adjectio dominii per continuationem possessionis temporis lege definiti*.

(5) O que define a *tranqüilidade*, para que haja usucapião, é a ausência de qualquer providência, por parte do proprietário, que leve ao conhecimento das autoridades competentes a ilegalidade da posse alheia.

O art. 497, do nosso Código, coincidindo com o preceito português já aqui citado, diz que não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância, assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade. Sabemos, entretanto, que assim induzida a posse, pela violência inicial e pela clandestinidade, decorrido o prazo, se o proprietário não recorreu aos meios legais, é considerada a posse como tranqüila. É preciso, pois, que o ausente faça a *contestação* ou a *oposição* para evitar a consumação da prescrição aquisitiva.

*Contestação* ou *oposição* é o ato processado em juízo contra a atividade singular do possuidor, no decurso da posse, com o fim de nela se imitar, ou de recuperá-la.

Pode-se dar, também, o caso de o possuidor, para completar o prazo da prescrição, somar, aos dias de sua posse, o tempo da posse de seu antecessor. Este recurso tem lugar se a posse do antecessor foi tranqüila e ininterrupta e se chama *accessão de posse*, garantido pelo art. 496 do Código Civil:

"O sucessor universal continua, de direito, a posse do seu antecessor; e, ao sucessor singular, é facultado unir sua posse à do antecessor, para os efeitos legais."

Este direito nos é transmitido pelo direito romano, pelo Alvará de 9 de novembro de 1754 e pelo art. 455 do Código Comercial. O sucessor a título universal é aquele que substitui o titular do direito na totalidade de seus bens ou numa quota-parte deles (herdeiro). Sucessor a título particular é o que substitui o antecessor em direitos ou coisas determinadas (comprador etc.).

que engendra a propriedade, pois, é necessário que concorram outras condições exigidas pelo direito. Se a posse não representa nesses casos senão o valor de um ponto de transição momentânea para a propriedade, não sendo considerada mais que um ato, existe outro modo de aquisição da propriedade, no qual ela assume o aspecto de um estado de transição, de uma situação duradoura.

Referimo-nos ao usucapião, para o qual não basta a existência da simples posse como tal, pois é preciso que concorram certas condições (que em conjunto formam a *conditio usucapiendi*), as mesmas a que se refere a proteção jurídica do *bonae fidei possessor* contra os terceiros de que falávamos há pouco. A prescrição revela novamente a estreita relação existente entre a propriedade e a posse. Pois esta aparece uma vez mais como uma porta que conduz à propriedade; só que o caminho é mais largo, por faltarem as condições que concorrem no outro caso. Na teoria da posse, a doutrina não trata dos casos em que a posse aparece como condição de aquisição da propriedade, que deixa com razão à teoria da propriedade. Com efeito, a posse é tão-sómente aqui uma das múltiplas condições de que depende o nascimento do direito, e que não deviam ser tratadas neste lugar, senão no caso de não haver outra oportunidade de se falar no assunto.

Essa oportunidade oferece-a o direito romano, no qual a posse tem o aspecto e o valor de uma instituição jurídica independente."

Sabemos que a utilização econômica da propriedade era também o que os romanos levavam em conta para caracterizar a relação possessória na prescrição. No Código das XII Tábuas designava-se a prescrição pela palavra *usus*, que deu origem a *usucapião*. A base, pois, do usucapião é a aquisição da propriedade pelo uso permanente a um destino econômico.

## DIREITO ANTERIOR

O Direito anterior não trata, especificamente, do usucapião, mas da prescrição de modo geral, deixando transparecer, aqui e ali, em separação de conceitos, a *prescrição de dívidas* e a *prescrição de coisas*. Entretanto, as normas ditadas, para este regulamento, são gerais, em certas vezes, enquanto que, determinativas, em outras. Para nós, tanto interessam estas como aquelas, pois, como sabemos, foram as regras estabelecidas no Direito anterior que deram lugar à moderna legislação sobre o assunto.

Percorreremos, de modo simples, o caminho cronológico desde a *Lei das Doze Tábuas*, passando pelas *Ordenações* dos Reis de Portugal, seus *Alvarás*, assim como o que foi determinado pelos Imperadores do Brasil e pelos Governos da República, enfim, tudo o que julgamos ter influído para a vigência das atuais Leis ou para a experiência que permitirá os seguintes Projetos e as conseqüentes revogações.

## DIREITO ROMANO

### Lei das Doze Tábuas (6)

#### "Tábua Sexta

(Do Direito de Propriedade e da Posse)

- 1 — Se alguém empenha .....
- 5 — As terras serão adquiridas por usucapião depois de dois anos de posse; as coisas móveis depois de um ano.
- 6 — A mulher que *residiu durante um ano* em casa de um homem, como se fôra sua esposa, é *adquirida* por esse homem e cai sob seu poder, salvo se se ausentar da casa por três noites."

(6) Também chamada de Lei Decenviral, foi elaborada no meado do século V, antes de Cristo, pelos *Decenviri legibus scribundis*. O aparecimento desta Lei serve como marco divisorio entre a primeira e a segunda fase da história do Direito em Roma.

### Digesto de Justiniano

Transcrevemos alguns trechos do DIGESTO DE JUSTINIANO (7), LIVRO 41 (DIGESTORUM JUSTINIANI, LIBRO XLI) que podem nos interessar mais de perto:

"I — *Paulus, libro LIV, ad Edictum* (8):

.....

§ 1.º — Nerva, o filho, diz que o direito de propriedade começou pela posse natural: disto se acha vestígio nas coisas que se colhem sobre a terra, no mar e no ar, e que pertencem, imediatamente àqueles que primeiro delas se apossarem. Igualmente as coisas colhidas na guerra, a ilha formada no mar, as pedras preciosas e as pérolas encontradas no litoral, pertencem àqueles que primeiro delas se apoderarem.

.....

§ 5.º — Também adquirimos a posse por intermédio de um escravo, ou de um filho que está sob pátrio poder; e mesmo no que concerne às coisas que formam o seu pecúlio, eles nos adquirem a posse, ainda que sem o nosso conhecimento, como decidiram Sabino, Cássio e Jullano, porque se entende que possuem por nossa vontade àqueles aos quais permitimos que tenham pecúlio. Assim, relativamente às coisas que compõem o pecúlio, o pupilo como o furioso adquirem a posse e podem *usucapir*.

Isto também se aplica aos herdeiros quanto às coisas compradas pelo escravo da herança, na vacância da sucessão.

§ 6.º — Podemos ainda adquirir a posse por meio daquele a quem possuímos de boa-fé, ainda que seja escravo alheio ou homem livre. Não creio que se dê a mesma coisa com respeito àquele que possuímos de má-fé. Ao que se acha na posse de outro, é vedado possuir não só para si como para seu legítimo senhor. (9)

.....

III — *Paulus, libro LIV, ad Edictum*:

.....

§ 1.º — Alcançamos a posse com o corpo e com o ânimo, e não somente com um ou com outro. Mas o que dizemos acerca do ânimo, e do corpo, não significa que quem adquiriu um fundo tenha de percorrê-lo em toda a sua extensão; pois basta que penetre em qualquer parte dele, desde que seja com a intenção de possuí-lo todo, até os seus confins.

.....

§ 3.º — Nerácio e Próculo são de parecer, que se não pode adquirir a posse só pela intenção, desde que ela não tenha sido precedida pela apreensão natural. Donde se conclui que se eu sei da existência de um tesouro em minha propriedade, eu o possuirei nesse mesmo instante; porque a intenção supre a falta da posse natural. De resto, não se deve dar crédito a Bruto e Manílio, que acham que aquele que adquiriu uma propriedade por larga prescrição, adquiriu também o tesouro que nela se acha, embora o ignorasse. Porque aquele que desconhece a existência do tesouro não o possui; e mesmo que venha a saber que ele pertence a outro, não lhe adquire a posse. Há quem siga a opinião de Sabino que pensa que, mesmo aquele que saiba da existência de um tesouro em sua propriedade, não o possuirá: enquanto não o remover do lugar. Porque não podemos possuir uma coisa que não está sob a nossa custódia. Assim penso.

(7) Uma das partes do *Corpus Juris Civilis*. Tradução de Rodrigues de Meréje.

(8) Paulo, *Comentários ao Édito*, livro LIV.

(9) Convém que nos lembremos de que o Direito Romano fazia a diferença entre *adquirir posse* (ser o dono) e *estar de posse*.

§ 4.º — Pode-se possuir a mesma coisa por várias causas. Alguns pensam que aquêle que adquiriu uma coisa por prescrição há de possuí-la como comprador e como proprietário. Pela mesma razão, se succedo a alguém que possui uma coisa a título de compra, eu a possuirei como comprador e como herdeiro; porque a posse não é como a propriedade que se não pode ter senão por uma causa.

§ 5.º — Mas várias pessoas não podem ter *in solidum* a posse da mesma coisa. É com efeito contra a natureza, que, quando eu tenha uma coisa em minhas mãos, se possa crer que ela esteja também na vossa. Entretanto, Sabino decidiu que no caso de uma coisa ter sido dada a título precário, existem dois possuidores: aquêle que dá e aquêle que recebe. Trebatius pensava do mesmo modo, quando dizia que duas pessoas podem possuir a mesma coisa, uma justa e outra injustamente, mas que ela não podia ser possuída por ambos justamente ou injustamente. Essa maneira de ver é desaprovada por Labeão. Com efeito, quando se trata de posse em geral, não se indaga se ela é justa ou injusta. O que é verdade, não é possível que a posse pertença a duas pessoas, do mesmo modo como não se concebe que dois indivíduos, possam sentar-se no mesmo lugar, ao mesmo tempo.

§ 6.º — No que se refere à perda da posse é também necessário considerar-se a intenção do possuidor. Assim, ainda que vos conserveis um imóvel, se entretanto não tendes a intenção de reter-lhe a posse, vós a perdereis imediatamente. Por conseguinte, perde-se a posse só pela intenção, embora só com ela não se possa adquiri-la.

§ 8.º — Se alguém avisa que uma casa está ocupada por ladrão, e o dono dela, amedrontado, recusa entrar nela, decide-se que êle perde a posse. Mas se o escravo ou o arrendatário, pelos quais possuo corporalmente, morrem ou retiram-se, reterei a posse pela intenção.

§ 9.º — Se eu entrego a coisa a outro, perco-lhe a posse. Porque é sabido que se não possui mais, senão quando se deixa a coisa voluntariamente, ou pela fôrça.

§ 11 — Continuamos na posse, por intenção, dos nossos bens de inverno e de verão, ainda que os abandonemos em certas estações.

§ 21 — Existem tantos gêneros de posse quantas as causas de aquisição do domínio. Assim, possui-se a título de comprador, de donatário, de legatário, de espôso, que recebe um dote, de herdeiro, de cessionário, de uma coisa pelo prejuízo que ela causou e de proprietário; êste último título é com o que se adquire as coisas que tomamos por ocupação sobre a terra, no mar e no céu, e aquelas cuja existência geramos. Em uma palavra, não há senão um gênero de posse, mas ela se divide numa infinidade de espécies.

§ 22 — Pode-se ainda dividir a posse em duas espécies: de boa fé e de má fé.

#### VI — *Ulpianus, libro LXX, ad Edictum:*

Possui clandestinamente quem entrou, de um modo furtivo, na posse, sem o conhecimento daquele que êle supunha poder molestá-lo e de quem, por essa razão receava ser conhecido.

§ 1.º — Labeão pensa que, se um particular partiu para a feira, deixando a casa vazia, se ao retornar encontrá-la ocupada por estranho, embora êsse detentor possuía clandestinamente, não perderá sua posse. Se êste detentor opor-se ao

ingresso do proprietário, na sua casa, o mesmo Labeão é de parecer que éle, então, possuirá antes violentamente do que clandestinamente.

.....

*XII — Ulpianus, libro LXX, ad Edictum:*

.....

§ 1.º — Nada existe de comum entre a propriedade e a posse. É por isso que se não recusa o interdito *Uti possidetis* àquele que intentou uma ação de reivindicação. Porque aquêle que reivindica uma cousa como sendo sua não é considerado ter perdido a posse.

.....

*XIII — Ulpianus, libro LXXII, ad Edictum:*

Pompônio refere esta espécie: pedras caem no Tibre, em um naufrágio; depois são retiradas. Pergunta-se: o senhor conserva-lhe a propriedade enquanto se achavam mergulhadas? Penso que éle reteve a propriedade, mas não a posse.

.....

*XV — Gaius, libro XXVI, ad Edictum provinciale:*

Cessamos de possuir uma cousa que nos foi roubada, ou arrebatada pela violência. Se a cousa nos foi subtraída por pessoa que está sob nosso poder, enquanto ela guardava consigo, não lhe perdemos a posse, porque podemos possuir por intermédio dessa pessoa. Por isso é que não perdemos a posse do escravo fugitivo: éle não no-la pode privar-nos da posse doutras cousas.

.....

*XVIII — Celsus, libro XXIII, Digestorum:*

Posso possuir em nome de outro, aquilo que possuo em meu nome. Porque, quando possuo por meio de outro, não perco o título de minha posse, mas cesso de possuir, e é por minha ação que outro possui por mim; e não é a mesma cousa possuímos nós mesmos ou possuímos em nome de outro; porque então possuímos de direito aquilo que êsse outro possui de fato. O procurador presta o seu ministério para a posse de outro.

.....

*XXI — Javolenus — libro VII, ex Cassio:*

.....

§ 1.º — O que se lançou fora do navio, em um naufrágio, não poderá ser usucapido, pela razão de que não é uma cousa abandonada, mas perdida.

§ 2.º — Penso que ocorrerá o mesmo relativamente às mercadorias atiradas ao mar para evitar naufrágio, porque não se pode comparar com abandono aquilo de que cada um se desfaz, coagido pelo motivo de salvação comum.

.....

*XLIII — Marcianus, libro III, Regularum:*

Um particular comprou uma cousa em que éle sabia que uma pequena parte não era do vendedor, Juliano decide que se éle sabia que essa pequena parte pertence a outro separadamente, éle poderia adquirir por prescrição a outra parte. Se éle soube que a pequena parte pertence a um outro *pro indivisa*, ainda que ignore, então que a outra parte pertença a outro, éle poderá igualmente prescrever; porque nada impede que o comprador não prescreva a porção que pensou pertencer ao vendedor, quando não causa dano a ninguém.

§ 1.º — Mas também Pompônio escreveu no livro quinto de suas doutrinas várias, que se soubera ou julgara que o usufruto era alheio, pode adquirir em boa fé, pela posse de longo tempo.

§ 2.º — O mesmo ocorre, diz também, se eu tivesse comprado uma coisa, que soubesse que estava penhorada.

.....  
LII — *Venuleius, libro I, Interdictorum:*

.....  
§ 1.º — É evidente que, quando se opõe a que alguém construa num sítio, opõe-se à sua posse.

.....  
LIII — *Venuleius, libro V, Interdictorum:*

Pode-se valer de uma posse viciosa contra estranhos, que não têm direito à coisa."

Depois do breve contato com o DIGESTORUM JUSTINIANI, LIBRO XLI <sup>(10)</sup>, ainda tratando do Direito Romano, veremos a seguir o CODICIS, LIBRO VII, TITULUS XXXII <sup>(11)</sup> :

"1 — Os Imperadores Severo e Antonino, Augustus a Attico — Admite-se, desde longo tempo, por razão tanto de utilidade pública como de direito, que por meio de uma pessoa livre se pode adquirir a posse ainda para aquêle que ignora, e que depois que tenha mediado o conhecimento pode-se começar a condição do usucapião.

Publicada aos 6 das Calendas de Dezembro, sob o segundo consulado de Dextro e de Prisco. <sup>(12)</sup>

2 — O Imperador Alexandre Augusto, a Gauro — Pouco instruído está o que te inquietou como por não teres sido posto na vácuca posse do que compraste por meio de teu procurador, pois tu mesmo expões que faz tempo estiveste em posse e que tudo fizeste como dono. Porque ainda que não se tenha expressado em instrumento que a posse te foi entregue, consegui-la-ás, sem embargo, em realidade de verdade, se, sabendo-o o vendedor, estiveste em posse.

Publicada a 5 das Calendas de Abril, sob o segundo consulado de Decio, Augusto, e o de Grato.

.....  
6 — Os Imperadores Diocleciano e Maximiniano, Augustus a Nepociano — Se o presidente vir que sem nenhuma justa causa se entrou num campo ou em vinhas aquêle de quem fazes menção, e que sem nenhuma prescrição se interrompe a tua petição, não duvidará restituir-te a posse com todos os seus direitos.

Sancionada nos Idos de Abril, sob o consulado dos Césares.

7 — Os Imperadores Diocleciano e Maximiniano, Augustus a Asincrito — A posse injusta não pode dar nenhum título firme para possuir. Pelo qual é certo, que o que entra na vácuca posse de um bem alheio não lho consentindo o dono ou o administrador, que teve faculdade para conceder-lho, não pode alcançar justa causa da posse.

Publicada aos 5 dos Idos de Dezembro, sob o consulado dos Césares.

.....  
10 — O Imperador Constantino Augusto a Materno — Ninguém duvida, que são duas as razões da posse, uma consistente no direito, e outra na coisa, mas que ambas são legítimas sômente quando se confirmam com o silêncio e tolerância de todos os adversários, e que, ainda que tenha materialmente, vacila e duvida sem embargo sôbre o direito da posse em virtude da contestação, interposta e da causa deduzida no juízo.

Publicada em Treveris a 11 das Calendas de Fevereiro, sob o consulado de Volusiano e de Anmiano.

(10) *De adquirenda, vel amittenda possessione.*

(11) *De adquirenda et retinenda possessione.*

(12) *PP. VI. Kal. Decemb. Dextu 11 et Prisco Cons.*

## Código Phillipino

## "PRIMEIRO LIVRO DAS ORDENAÇÕES

.....  
 .....

## TITULO LXII

(Dos Provedores, e Contadores das Comarcas):

.....  
 .....

N.º 51 — Pela mesma maneira suspenderão os Administradores, que não lhes mostrarem as instituições das Capellas que administrarem (13); e tirarão inquirição per pessoas antigas, que melhor possam saber a verdade sobre os bens e rendas, que á Capella pertencem, e dos encarregos, com que fôr ordenada, e nol-o enviarão, para provermos de Administrador, e farão cumprir os encarregos da Capella pelas rendas della. Porém se os Administradores se offerecerem provar dentro de trinta dias, como *per si e seus antecessores stão em posse da administração per tanto tempo, que a memoria dos homens não he em contrario, sem saberem parte da instituição*, e que sempre cumpriram os encarregos, que seus antecessores sempre cumpriram, *ser-lhes-ha recebida tal razão e não serão tirados da posse*. E não a provando no dito tempo, serão tirados della, e ser-lhes-ha dado tempo para provar a tal razão. E provando-o assi, *lhe será havida a posse immemorial por titulo e instituição*. E a sentença, que per a dita prova fôr dada, se porá em tombo com os bens da Capella, com declaração de quaes e quantos são, e dos encarregos, que se provarem que os Administradores e seus antecessores cumpriram, e eram obrigados cumprir, e serão tornados á sua posse.

.....  
 .....

## TITULO LXVIII

(Dos Almotacés) (14) :

.....  
 .....

N.º 32 — Outrossi, se alguma pessoa tiver duas casas, que sejam huma de huma parte, e outra de outra parte da rua, e hi tiver lançadas traves por cima da dita rua de huma parte para a outra, e tiver hi feito balcão com sobrado, ou abobada, e depois acontecer, que huma casa da parte da rua venha ser de hum senhorio, e a outra casa da outra parte he de outro senhorio, com o balcão, ou abobada, ou metade della, e ambos, ou cada hum delles se quizer alçar, podel-o-hão fazer. E hum e outro, e cada hum per si poderão fazer janellas e frestas sobre aquelle balcão: porquanto postoque o tal balcão, ou abobada stê nas paredes, sempre assi o debaixo do balcão como o ar de cima, fica do Concelho. E porquanto cada vez que o Concelho quizer (sobrevindo causa para

(13) Quando o Provedor chegava a um dos lugares de sua provedoria, inspecionava a administração feita pelos leigos nas Capelas. Se os bens das Capelas não eram aproveitados como se queria, o Administrador (que não cumprira suas obrigações) era suspenso e substituído por uma pessoa do lugar, que administrasse bem. O substituto, pelo tempo da administração, recebia um prêmio proporcional ao tempo de interinidade. O Provedor das Comarcas era um Magistrado na antiga organização judiciária portuguesa para interferir em questões relativas a Capelas, Órfãos, Confrarias, Testamentos e outras obras pias.

(14) O cargo de Juiz de Almotacés, correspondente ao *Edil* romano, tinha a jurisdição por um mês. Foi abolído pelo Decreto de 26 de agosto de 1830. Por este Decreto, algumas de suas atribuições passaram às *Câmaras Municipais* e outras aos *Juizes de Paz*.

isso), o póde fazer derribar; *porque per tempo algum nunca poderá adquirir posse em o dito balcão o senhorio da dita casa, ou balcão.* (15)

N.º 40 — E querendo algum lançar todas as agoas de sua casa a hum lugar da rua, póde-o fazer per calle, per onde as agoas venham pela sua parede. Porém não poderá fazer a calle tão longa, que saía fóra a rua, porque faça dano a seu vizinho, ou aos que passarem pela rua. E se alguém tiver já feita calle longa, não a poderá mudar para pôr ahi outra maior, nem de outra feição da que era dantes em aquelle mesmo lugar. Porém, a tal calle, assi longa não se poderá prescrever per tempo algum se fizer dano ao vizinho, ou aos que passarem pela rua.

## SEGUNDO LIVRO DAS ORDENAÇÕES

### TITULO XXVII

*(Dos Foraes e determinação, que sobre elles se tomou);*

N.º 1 — Que nos lugares, em que se levaram e levavam Direitos e tributos, onde não havia Foral, nem outra authentica scriptura para se levarem, *sómente a posse, immemorial em que stavam, nestes taes devia ser havida por titulo a dita posse immemorial, em que sempre stiveram, com tal declaração, que estes Direitos, que se assi haviam de haver per tal costume e posse immemorial, fossem daquelles, que os Reis destes Reinos costumaram geralmente dar e arrecadar para si, aos quaes se daria novamente Foral, confôrme aos lugares seus semelhantes e Comarcãos.*

E isto sómente seria onde não houvesse Foral; mas onde o houvesse, e hi se levaram e levavam alguns Direitos, ou cousas além das conteúdas nelle, postoque no tal tempo mais cousas levassem das conteúdas nos ditos Foraes (se fossem porém das semelhantes, ou da qualidade das outras, que o Foral mandava pagar), se devia levar dellas, como das especificadas nelle. Assi como, se dissesse o Foral, que passem de trigo, e não dissesse de cevada, nem de milho, ou dissesse, que passagem de castanhas, e não dissesse de nozes, nem avelãs: de tudo isto seu semelhante se devia pagar.

*E isto porém se entenderia nos que já stivessem em posse immemorial de as levar, porque os que atéentão não levaram mais que as cousas logo declaradas nos ditos Foraes, não poderiam levar d'ali em diante mais outras algumas. Nem isso mesmo levariam outras cousas, postoque nos Foraes stivessem, se por o dito tempo immemorial stavam em posse de se não pagarem.* (16)

### TITULO XXVIII

*(Que as Alfandegas, Sisas, Terças e Minas não se entenda serem dadas em algumas doações):*

Por quanto em muitas doações feitas por Nós, e per os Reys nossos antecessores, são postas clausulas muito geraes e exuberantes, declaramos, que por taes

(15) Esta Ordenação assegurava o uso e a posse do bem construído fora da linha perpendicular ao perimetro do terreno, mas tirava toda e qualquer possibilidade da prescrição deste espaço aéreo.

(16) Eis aqui, na mesma Ordenação, o direito adquirido, por posse imemorial, de levar as coisas conteúdas nos Foraes e o direito adquirido, por posse imemorial, de não as pagar. Corresponde a dizer: prescrição do direito de o Foral se fazer reembolsar.



doações, e clausulas nellas conteídas, nunca se entende serem doadas as dizimas dos pescados, nem os veeiros e Minas, de qualquer sorte que sejam, salvo se expressamente forem nomeados, e dados na dita doação. *E para prescrição das ditas cousas não se poderá allegar posse alguma, postoque seja immemorial.* (17)

### TITULO LIII

*(Das execussões, que se fazem nos que devem á Fazenda d'El Rey) :*

N.º 5 — E nehum official de nossa Fazenda, nem dos Contos (18), lance per si, nem per outrem nas fazendas, que se venderem por dividas nossas, nem se lhe recebão os lanços, postoque outros lançadores não haja. E provando-se, que fizeram alguns lanços nas ditas fazendas, se lhes foram arrematadas, as arrematações serão nullas, e as fazendas lhes poderão ser tiradas a todo o tempo pelas pessoas, cujas foram, ou por seus herdeiros, com fructos do tempo, que as houverem, posto que passe de quarenta annos: porquanto os havemos por constituidos, em má fé, para que não possam fazer seus os ditos fructos, *nem prescrever as propriedades.* E haverão as mais penas, que houvermos por nosso serviço.

## TERCEIRO LIVRO DAS ORDENAÇÕES

### TITULO XL

*(Do que nega star em posse da cousa que lhe demandão) :*

N.º 3 — E depois que, no caso acima dito (19), o autor for entregue da posse, se o réo quizer provár, como a cousa he sua, e lhe pertence de direito, será recebido á isso em novo Juizo, e ser-lhe-ha feito cumprimento de direito; e poderá ainda em esse novo Juizo mudar a negação sobre a posse, e dizer que stava em posse da cousa, *se se entender ajudar da posse, por dizer que a possuio por muitos tempos com algum titulo, de que se possa causar prescrição,* por conservação de todo seu direito, ou por alguma outra razão, de que se possa com direito ajudar: porque sem embargo, que seja em si contrario, podel-o-ha fazer, pois que os Juizes são diversos, ainda que seja entre as mesmas pessoas: com tanto que allegue justa razão, per que se mova a revogar a dita confissão, assi como allegando ignorancia córada por causa de alguma justa razão, que houve, a não saber que possuia a dita cousa ao tempo, que negou possuil-a.

## QUARTO LIVRO DAS ORDENAÇÕES

### TITULO III

*(Que quando se vende a cousa, que he obrigada, sempre passa com seu encargo):*

N.º 1 — Esta demanda (20) lhe poderá fazer até dez annos cumpridos, se ambos, credor e possuidor, eram moradores em huma Comarca.

(17) Na legislação actual, o subsolo (mina) não pertence ao possuidor do solo e os bens do Estado não caem, em tempo algum, em prescrição.

(18) Conto corresponde ao antigo Erário, depois Tribunal do Thesouro Nacional.

(19) Tendo o autor provado que a coisa era sua e o réu alegado igual direito.

(20) O credor demandar o nôvo possuidor, o que comprou a coisa hipotecada, por exemplo.

*E sendo moradores em desvairadas Comarcas, então lhe poderá ser feita a demanda até vinte annos acabados. Os quaes dez annos e vinte se contarão do primeiro dia, que a cousa foi o poder do possuidor com titulo e boa fé.*

*E vindo a cousa obrigada a poder do possuidor sem titulo algum, poder-lhe-ha a demanda ser feita pelo credor até trinta annos cumpridos, contados pelo modo sobredito.*

*E se a cousa obrigada sempre fôr em poder do devedor, ou de seu herdeiro, ou de algum outro credor, a que depois fosse apenhada, possuindo-a por virtude do dito apenhamento, nestes casos poderá ser feita a demanda até vinte annos entre os presentes, e quarenta entre os absentes, contados do dia, que a obrigação fôr feita, em diante, salvo se constar da má fé dos sobreditos, por que então em nenhum tempo poderão prescrever.*

#### TITULO LVIII

*(Dos que tomam forçosamente a posse da cousa, que outrem possuiue):*

N.º 4 — *E sendo mostrado aos Tabelliães titulo justo, assi como testamento (21), codicillo, ou Carta de aforamento feita pelo senhorio da cousa, per que se mostre pertencer a cousa á pessoa, que della quer tomar posse; posto que na scriptura não lhe seja dado poder para a tomar, não deixarão porém de dar instrumento de tal posse, ainda que se tome sem auctoridade de Justiça. (22).*

#### TITULO LXVI

*(Da doação, ou venda, feita por homem casado a sua barregã (23):*

*Se algum homem casado der á sua barregã alguma cousa movel, ou de raiz, ou a qualquer outra mulher, com que tenha carnal afeição, sua mulher poderá vogar e haver para si a cousa, que assi foi dada; e mandamos, que seja recebida em Juizo a demandar a dita cousa sem authorityde e procuração do marido, quer a esse tempo seja em poder do marido, quer apartada delle e essa cousa que ella assi demandar e vencer, queremos que seja sua propria in solidum, sem seu marido haver em ella parte, e que possa fazer della tudo o que lhe aprouvér, assi e tão perfeitamente como se não fosse casada.*

*E tudo isto, que temos dito na doação, feita pelo homem casado a sua barregã, haverá lugar na cousa, que por elle á ella foi vendida, ou apenhada, ou per outro qualquer modo transpassada, ou que a barregã, fugindo-lhe, levasse furtada, ou roubada; e em estes casos a mulher a poderá demandar e haver, sem por ella pagar preço algum. Porque de presumir he, que a tal alheação foi feita cunliosamente, por o marido defraudar sua mulher (24). A qual demanda ella poderá fazer em todo o tempo, que stiver com o marido sob seu poder; e sendo apartada delle por morte, ou por qualquer outra maneira, a poderá fazer do dia, que o tal apartamento fôr feito, a quatro annos cumpridos; e morrendo a mulher em vida do marido, e ficando-lhe filhos, ou outros descendentes, ou*

(21) Antes de 1754, só era facultada a posse apresentando ao Tabelião o testamento quando a posse estava vaga e nem havia contraditor.

(22) Diz Silva Pereira (1786), citando vários *Reinicolos*, que, segundo esta Ordenação, havendo titulo, pode-se dar posse de alguma coisa que esteja vaga sem dependência de Tabelião, contanto que não exista contraditor. O titulo só é indispensavel quando a posse deve ser tomada por Tabelião. E nesse caso se acha o herdeiro.

(23) Eis como Manoel Barbosa (1618) comenta: "Barregã, i. e., mulher amancebada." Silvestre Gomes de Moraes (1706) explica que antigamente, na Espanha, *barregã* era a mulher casada que, por ser desigual em nobreza, não gozava dos direitos do marido. Em outras partes da Europa, era a mulher que recebia a mão esquerda do marido ao se casar e era sempre trazida a este lado do cônjuge, *lado menos honroso*.

(24) Esta disposição não vigorava, segundo Manoel Alves Pêgas, quando a alienação era feita por ato de última vontade, ou doação a titulo de pagamento por serviço, ou ainda, quando a barregã fóra pelo alienador deflorada, pois, este lhe devia a *satisfação da virgindade*.

ascendentes, elles poderão isso mesmo demandar a dita cousa até quatro annos, contados do dia que a mãe morreu.

.....

.....

**TITULO LXXIX**

(Das prescripções) :

Se alguma pessoa fôr obrigada á outra em alguma certa cousa, ou quantidade, por razão de algum contracto, ou quasi-contracto, *poderá ser demandado até trinta annos, contados do dia, que essa cousa, ou quantidade haja de ser paga, em diante.*

*E passados os ditos trinta annos, não poderá ser mais demandado por essa cousa, ou quantidade: porquanto por a negligencia, que a parte teve, de não demandar em tanto tempo sua cousa, ou dívida, havemos por bem, que seja prescripta a aução, que tinha para demandar. Porém esta Lei não haverá lugar nos devedores, que tiverem má fé; porque estes taes não poderão prescrever per tempo algum, por se não dar occasião de peccar (25), tendo o alheo indevidamente.*

N.º 1 — Porém, *se a dita prescripção fôr interrompida per a citação, feita ao devedor sobre essa dívida, ou per outro qualquer modo, per que per Direito deva ser interrompida, começará outra vez de novo correr o dito tempo.*

N.º 2 — *E se aquelle, a que fôr a cousa, ou quantidade devida, fôr menor de quatorze annos, não correrá contra elle o dito tempo, até que tenha a idade de quatorze annos cumpridos.*

E tanto que chegar a ella, correrá contra elle. E postoque o dito tempo corra contra o maior de quatorze annos, e menor de vinte e cinco, poderá elle pedir restituição contra sua negligencia, que teve em não demandar dentro do dito tempo, até chegar a idade de vinte e cinco annos; com tanto que o tempo, que elle chegar a idade de vinte e cinco annos, até quatro annos cumpridos, em que fará vinte e nove annos, a peça e impetre. *E pedida e impetrada a restituição, poderá haver e cobrar toda sua dívida, como se nunca o dito tempo de trinta annos corresse contra elle.*

N.º 3 — E quanto aos bens obrigados a outrem em geral, ou em special, se guarde o que temos dito no Titulo 3: **QUE QUANDO SE VENDE A COUSA, QUE HE OBRIGADA, SEMPRE PASSA COM SEU ENCARGO.**

**ALVARÁS, LEIS E DECRETOS DE PORTUGAL (1754 a 1778)**

**Alvará de 9 de Novembro de 1754**

*“Determina que por morte do fallecido a posse de seus bens passe logo, a quem pertencer.*

Eu El-Rey faço saber aos que este Alvará com força de Lei virem, que querendo evitar os inconvenientes, que resultarão de *se tomarem posses dos bens das pessoas que fallecem, por outras ordinariamente estranhas, e a que não pertence a propriedade delles*: Sou servida ordenar, que a posse Civil, que os defunctos em sua vida houverem tido passe logo nos bens livres aos herdeiros escritos, ou legitimos, nos vinculados ao filho mais velho, ou neto, filho do primogênito, e faltando este, ao irmão ou sobrinho; e sendo Morgado, ou Prazo de nomeação, á pessoa que fôr nomeada pelo defuncto, ou pela Lei. A dita posse Civil terá todos os effectos de posse natural, sem que seja necessario, que esta se tome; e havendo quem pretenda ter acção aos sobreditos bens, a poderá deduzir sobre

(25) Depois que a Lei, de 18 de agôsto de 1769, no seu parágrafo 12, mandou qualificar manifestamente errônea a competência do *fôro externo* de poder conhecer os peccados, que pertencem exclusivamente ao *fôro interno*, várias foram as controvérsias e as interpretações desta Ordenação.

a propriedade sómente, e pelos meios competentes; e para este effeito revogo qualquer Lei, Ordem, Regimento ou disposição de direito em contrario. (26)

Pelo que, mando, etc.

Dado em Lisboa aos 9 de Novembro de 1754 — Com a assignatura de El-Rey, e a do Marquez Mordomo Mór, Presidente.

**Lei de 3 de Agosto de 1770**

“Dom José por graça de Deos Rei de Portugal, e dos Algarves, d'quém, e d'além mar, em Africa Senhor de Guiné, e da Conquista, Navegação, e Commercio da Ethiopia, Arabia, Persia, e da India, &c. Faço saber aos que esta Carta de Lei virem, que .....

**QUANTO AO PRETERITO**

I. Ordeno que todos .....

IV — Ordeno, que todos os bens, que actualmente se possuem como vinculados, ainda sendo de maior rendimento sem que destes Vinculos se apresentem instituições claras, e expressas, ou sentenças passadas em julgado, pelas quaes estejam declarados por de Morgado, ou sem que *a respeito delles se verifique o serem tidos, e havidos por taes de tempo immemorial*, sejam havidos por livres, e desembaraçados: Assim como também todos aquelles bens, cujo Vinculo se não provar, senão por conjecturas, argumentos, e ponderações feitas sobre palavras, sobre conjunções, ou pontuações, que se encontram nas Instituições Com declaração porém, que sendo os actuaes Administradores da qualidade daquelles, que por esta Lei se contemplão, poderão, recorrendo pela Meza de Desembargo do Paço, ou unir os ditos bens a outro Morgado, ou instituillo de novo nos termos abaixo declarados.

**QUANTO AO FUTURO**

XII. Ordeno, que nenhuma pessoa .....

Pelo que: Mando á Junta das Confirmações Geraes; Meza do Desembargo do Paço, ..... E esta propria se mandará para o Meu Real Archive da Torre do Tombo. Dada em Lisboa em 3 de Agosto de 1770 (27) — Com Assignatura de El-Rey com Guarda.”

**Alvará de 13 de Março de 1772**

“Dom José, por Graça de Deos Rei de Portugal, e dos Algarves ..... Faço saber aos que esta Carta virem: Que em Consulta da Meza do Desembargo do Paço Me foi presente que o Senhor Rei Dom João o Primeiro, querendo reduzir a Cultura, e a Povoação a Serra de Tavira inculta, e occupada de mattos, e arbustos silvestres, a concedeo de sesmarias aos Povos a ella adjacentes, para que a rompessem, cultivassem e povoassem .....

..... Hei por bem, que cada um dos sobreditos Moradores fique pertencendo da publicação desta em diante o *pleno Dominio, e posse dos*

(26) Este Alvará surgiu para proteger a propriedade que deixava o defunto para os herdeiros que, antes de tomarem posse, discutiam de quem era ela de direito enquanto paralelamente ás demoradas ações corria a prescrição.

(27) Registrado na Chancellaria Mór da Córte, e Reino no Livro das Leis a fol. 2, e impresso na Impressão Régia.

*predios por elles habitados, e cultivados, como proprios* .....  
 ..... E Ordenando, como por esta Ordeno, que mais não tornem a ser  
 incommodados aos ditos respeitos; porque Minha Vontade, e Mercê he, que....

Pelo que: Mando á Meza do Desembargo do Paço; Conselho da Minha Real  
 Fazenda; Meza da Consciencia, e Ordens; .....

E este Original se remetterá para o Meu Real Archivo da Torre do Tombo.  
 Dado no Palacio de Nossa Senhora da Ajuda aos 13 dias de Mez de Março do  
 anno do Nacimento de Nosso Senhor JESUS CHRISTO de 1772. — Com a  
 Assignatura de El-Rey e a do Ministro." (28)

#### Lei de 9 de Julho de 1773

"Dom José por Graça de Deos Rei de Portugal, e dos Algarves, .....  
 .....  
 .....se observe daqui em diante o seguinte:

##### PELO QUE PERTENCE Á PROVINCIA DE ESTREMADURA

1 — Mando que na Cidade de Lisboa, na de Leiria, e nas Villas notaveis .....

2 — .....

12 — Mando, que em todos os caminhos, e atravessadouros particulares feitos  
 pelas Propriedades tambem particulares, que se não dirigem a Fontes, ou Pontes  
 com manifesta utilidade publica, ou a Fazendas, que não possam ter outra  
 alguma serventia, sejam vedados, e abolidos por Officio dos Juizes; *postos que*  
*taes servidões se alleguem as posses immemoraveis*, que são repugnantes á  
 liberdade natural, quando não consta que para ellas precederão *titulos legitimos*,  
*que, conforme o Direito, excluão a Acção Negatoria.*

##### PELO QUE PERTENCE Á PROVINCIA DE ALEM-TEJO

13 — .....

Dada no Palacio de Nossa Senhora da Ajuda aos 9 de Julho de 1773. — Com  
 a Assignatura de El-Rey com Guarda." (29)

#### Decreto de 17 de Julho de 1778

"Tendo mandado faze hum novo Codigo, em Compilação das Leis do Reino,  
 em que se regule a legislação mais conveniente aos Meus Vassallos; e sendo-Me  
 presentes as dúvidas, embaraços, e questões, que se agitação sobre a intelligencia,  
 e execução de muitas Leis extravagantes, que convém examinar com mais exacta  
 averiguação; e porque na demora que houver, em quanto sobre esta importante  
 materia se não determina o mais justo, para se concluir, e publicar no mesmo  
 Codigo, não devem continuar os prejuizos que resultão das sobreditas Leis:  
 Hei por bem, e por modo de Providencia interina, que só durará até á publicação  
 do referido Codigo, suspender, e declarar algumas das ditas Leis na forma  
 seguinte: .....

Todas estas Minhas Reais Resoluções se guardarão da data deste em diante  
 sem respeito algum ao preterito; e para que a presente mudança não dê occasião

(28) Registrado na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino no Livro III das Cartas, Alvarás,  
 e Patentes a fol. 61, e impr. na Régia Officina Typografica.

(29) Registrado na Chancellaria Mór da Corte, e Reino no Livro das Leis a fol. 161, e impresso  
 na Impressão Régia.

a novas Causas: Sou servida Ordenar, que a ninguem seja permitido intentar de novo acção alguma sobre o Direito, que lhe podião dar as Leis suspensas, ainda com o motivo de a ter adquirido em tempo habil: Porque em beneficio do socego público Hei por peremptas, e extinctas as ditas acções .....

A Meza do Desembargo do Paço o tenha assim entendido, e faça executar mandando expedir as Ordens necessarias. Palacio de Quéluz, em dezessete de Julho de 1773. — Com a Rubrica de Sua Magestade."

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA (30)

Lei n.º 601, de 18 de Setembro de 1850

"Art. 1.º — Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas; as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2.º — Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derribarem matos, ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despêjo, com perda de benfeitorias, e demais sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão, e multa de cem mil réis, além da satisfação do dano causado. Esta pena porém não terá lugar nos atos possessórios entre heréus confiantes.

§ único — Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das Leis, e Regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delitos põem todo o cuidado em processá-los e puni-los, e farão efetiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligência a multa de duzentos mil réis.

Art. 5.º — Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primária, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas ou com principio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1.º — Cada posse em terras de cultura, ou em campo de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado, ou de necessário para pastagem dos animais que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, com tanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda à de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma Comarca ou na mais vizinha.

§ 2.º — As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Govêrno, são incursas em comisso ou reválidas por esta Lei, só darão direito à indenização pelas benfeitorias.

Excetuam-se desta regra o caso de verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hipóteses: 1.ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionários e os posseiros; 2.ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco anos; 3.ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por dez anos.

§ 3.º — Dada a exceção do parágrafo antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1.º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionário ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se também posseiro para entrar em rateio igual com êles.

§ 4.º — Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais Freguezias, Municípios ou Comarcas serão conservados em tôda a extensão de suas divisas,

(30) Daqui para frente faremos a atualização da ortografia tendo em vista que mais nos interessa o conteúdo das Leis que o pitoresco da legislação.

e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por Lei não se dispuser o contrário.

Art. 7.º — O Governo marcará os prazos dentro dos quais deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, atendendo às circunstâncias de cada Província, Comarca e Município, e podendo prorrogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que compreenda todos os possuidores da mesma Província, Comarca e Município, onde a prorrogação convier.

Art. 8.º — Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, conservando somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculdo.

Art. 11 — Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei, e sem elles não poderão hipotecar os mesmos terrenos, nem aliená-los por qualquer modo.

Estes títulos serão passados pelas Repartições Provinciais que o Governo designar, pagando-se cinco mil réis de direitos de Chancelaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de quinhentas braças por lado, e outro tanto por cada igual quadrado que demais contiver a posse; e além disso quatro mil réis de feito, sem mais emolumentos ou sélo.

Art. 16 <sup>(31)</sup> — As terras devolutas que se venderem ficarão sempre sujeitas aos ónus seguintes:

§ 1.º — Ceder o terreno preciso para estradas públicas de uma Povoação a outra, ou algum pôrto de embarque, salvo o direito de indenização das benfeitorias e do terreno ocupado.

§ 2.º — Dar servidão gratuita aos vizinhos quando lhes fôr indispensável para saírem a uma estrada pública, Povoação ou pôrto de embarque, e com indenização quando lhes fôr proveitosa por encurtamento de um quarto ou mais do caminho.

§ 3.º — Consentir a tirada de aguas desaproveitadas e a passagem delas, precedendo a indenização das benfeitorias e terreno ocupado.

§ 4.º — Sujeitar às disposições das Leis respectivas quaisquer minas que se descobrirem nas mesmas terras.

#### Decisão n.º 45, de 3 de Agosto de 1889

##### (Ministério da Fazenda)

A Decisão do Ministro dos Negócios da Fazenda, de número acima citado, era precedida de uma circular, na qual se explicava o porque da "nova fórmula de instrução da proposta e processo dos empréstimos sob hipoteca e penhor agrícola". A fim de dar a segurança necessária à transação, tornaram-se exigíveis para a hipoteca o título ou títulos pelos quais os proponentes mutuários adquiriram suas propriedades (móveis e imóveis), devidamente transcritos no Registro Geral da Comarca de sua situação (sendo escrituras públicas ou particulares) e, se possível, a apresentação dos títulos de seus ante-possuidores. Ficava estabelecido, pela comentada Decisão, que quando a propriedade imóvel *derivar-se unicamente da diuturnidade da posse pelo tempo necessário para efetuar-se a prescrição aquisitiva (30 anos), o proponente deverá provar*

(31) Este artigo, aparentemente, não tem relação alguma com a prescrição aquisitiva. Entretanto, seu § 2.º foi o inspirador do parágrafo único do art. 435 do Direito Civil Brasileiro Recopilado, de Carlos de Carvalho, que vamos, na ordem, transcrever.

por meio de justificação processada no Juízo Cível a qualidade da sua posse, isto é, que nunca foi turbada, ou interrompida, e nem se funda em título precário.

Este preceito, juntamente com o dos §§ 2.º e 5.º do art. 6.º do Decreto n.º 169-A, de 19 de janeiro de 1890, foi o inspirador do art. 442 do "Direito Civil Brasileiro Recopilado", de Carlos de Carvalho.

**Decreto n.º 370, de 1890**

“.....

Art. 215 — *As inscrições constantes do Livro n.º 2 (32), salvo o caso da remissão, valem por 30 anos; e, findo este prazo, devem ser renovadas pela mesma forma estabelecida neste capítulo, conservando porém, a hipoteca, o mesmo número de ordem da primeira inscrição, se não houver interrupção entre esta e a segunda.*

.....

Art. 226 — A hipoteca extingue-se:  
 § 1.º — Pela extinção da obrigação principal.  
 § 2.º — .....

.....  
 § 9.º — *Pela prescrição extinta ou aquisitiva.*

.....

Art. 232 — *A prescrição aquisitiva de 10 e 20 anos não pode valer contra a hipoteca inscrita se o título desta prescrição não estiver transcrito. O tempo desta prescrição só correrá da data da transcrição do título.*

.....

Art. 249 — *As transcrições das servidões adquiridas por prescrição far-se-á mediante sentença proferida em ação confessória ou interdito possessório.”*

**Decreto n.º 451-B, de 1890**

“.....

Art. 41 — .....

.....  
 § 2.º — *As (servidões) adquiridas por prescrição podem admitir-se ao registro mediante ato judicial declaratório.”*

**Decreto n.º 3.084, de 1898**

“.....

Art. 62 — *A citação inicial da causa torna a coisa litigiosa, induz a litispendência, previne a jurisdição, salvo sendo nula ou circunduta a citação, interrompe a prescrição e constitui em mora o devedor. (33)*

.....

Art. 839 — *As ações reais sôbre imóveis prescrevem não sendo intentadas dentro de dez anos entre presentes e dentro de vinte entre ausentes, contados do dia em que a coisa veio ao poder do possuidor.*

1.º — São requisitos desta prescrição, além do lapso do tempo, o justo título e a boa-fé do possuidor.

(32) Conforme o art. 11 do presente Decreto, o Livro n.º 2 tem, entre os sete indispensáveis ao registro geral, o título de INSCRIÇÃO ESPECIAL e deve ter 300 fôlhas.

(33) O Decreto n.º 737, de 1850, no seu art. 59, determinava a mesma coisa, com idêntica redação.



- 2.º — É justo título todo aquêle que, segundo as regras gerais de Direito, reputa-se apto para a transferência do domínio ou de direitos reais. Dispensa-se o justo título na prescrição trintanária.
- 3.º — Ao possuidor de má-fé não prescreve em tempo algum.
- 4.º — Consideram-se presentes o credor e o possuidor quando ambos são moradores na mesma comarca e ausentes no caso contrário.

.....

.....

Art. 842 — A prescrição não corre:

- a) contra os que se acharem servindo na Armada ou no Exército em tempo de guerra, enquanto a guerra durar e um ano depois;
- b) contra os menores de 14 anos.

Depois desta idade, a prescrição corre, mas o menor pode ser contra ela restituído, tendo havido legítimo impedimento.

Art. 843 — A prescrição interrompe-se:

- a) fazendo-se novação da obrigação ou renovando-se o título primordial dela;
- b) por via de citação judicial;
- c) por meio de protesto judicial, intimado pessoalmente ao devedor ou por éditos ao ausente de que não se tiver notícia;
- d) por qualquer outro modo admitido por direito.

A prescrição interrompida principia a correr de nôvo: no primeiro caso, da data da nomeação ou reforma do título; no segundo, da data do último termo judicial que se praticar por efeito da citação; no terceiro, da data da intimação do protesto.

Art. 844 — Aquêle que possui por seus agentes, prepostos ou mandatários, pais, tutores ou curadores, entende-se que possui por si. Quem provar que possuía por si ou por seus ante-possuidores, ao tempo do começo da prescrição, presume-se ter possuído sempre sem interrupção.

.....

.....

## DIREITO CIVIL BRASILEIRO RECOPIADO

(ou Nova Consolidação das Leis Civis vigentes em 11-8-1899)

.....

.....

### LIVRO I

#### CAPÍTULO III

##### Seção II

Art. 428 — Adquire-se por prescrição.

§ único — Além do lapso de tempo, a prescrição ordinária requer:

- a) cousa hábil;
- b) posse;
- c) justo título;
- d) boa-fé.

Art. 429 — A prescrição ordinária consuma-se:

I — Quanto aos móveis e semoventes em 3 anos;

II — Quanto aos imóveis:

- a) em 10 anos, se o proprietário e o prescribente estão presentes, isto é, residem na mesma circunscrição judiciária, equivalente à comarca da organização judiciária do extinto Império;
- b) em 20 anos, se o proprietário e o prescribente estão ausentes, isto é, moram em circunscrições judiciárias diversas.

§ 1.º — Não exerce influência jurídica a situação do imóvel.

§ 2.º — Ocorrendo que haja tempo de presença e tempo de ausência, ao número de anos de presença adiciona-se o dôbro do que faltar para completar dez anos.

Art. 430 — O tempo conta-se do primeiro dia em que começa a posse ou da data da transcrição quando dela depende.

§ 1.º — A prescrição não vale contra a hipoteca inscrita, se o título desta prescrição não estiver transcrito.

§ 2.º — O tempo desta prescrição só correrá da data da transcrição.

§ 3.º — A prescrição da inscrição de hipoteca, não constituída em favor de sociedades de crédito real, opera-se passados 30 anos, se findo êsse prazo não fôr a mesma inscrição renovada.

Art. 431 — A prescrição extraordinária completa-se em 30 ou 40 anos e dispensa justo título.

§ único — O prazo de 40 anos é exigido para a prescrição dos bens do domínio privado da União.

Art. 432 — A posse imemorial tem força de título e instituição, excluída em todo o caso de má-fé.

§ único — Poderá ser alegada sempre que a lei não excluí-la expressamente.

Art. 433 — A lei reconhece a acessão da posse, reputando-se o herdeiro ou sucessor continuador da posse do antecessor.

§ 1.º — A acessão da posse do sucessor por título singular é voluntária e o vício da posse do antecessor não se lhe transmite.

§ 2.º — Se sobrevém má-fé, não lhe aproveita a posse sem vício do antecessor.

Art. 434 — Não são suscetíveis de prescrição as cousas de uso público e as servidões públicas.

§ único — Os bens patrimoniais ou do domínio privado da União, dos Estados e dos Municípios são equiparados aos dos particulares.

Art. 435 — A posse imemorial, sem título que exclua ação negatória, não basta para adquirir servidão de caminho ou atravessadouro particular por propriedade também particular:

- a) que não se dirija a fonte ou ponte com manifesta utilidade pública ou a lugares que não possam ter outra serventia;
- b) que não fôr indispensável para os vizinhos saírem a uma estrada pública, povoação ou pôrto de embarque.

§ único — Tratando-se do caso da alínea b, será devida indenização quando fôr proveitosa por encurtamento de um quarto ou mais de caminho.

Art. 436 — O possuidor de má-fé em tempo algum poderá adquirir por prescrição.

Art. 437 — A boa-fé sômente é necessária no comêço da posse.

Art. 438 — Não corre a prescrição a favor do depositário nem do credor pignoratício; aproveita, porém, àquele que por algum título legal sucede na coisa depositada ou dada em penhor no fim de 30 anos, a contar do dia da sua posse, não se provando que é possuidor de má-fé.

Art. 439 — A prescrição ordinária não corre.

- a) contra menor de 14 anos;
- b) contra mulher casada, estando sob o poder marital, quanto aos bens doados pelo marido à concubina ou a outra mulher com quem tiver afeição carnal.

§ único — Depois dos 14 anos começará a correr a prescrição contra o menor, a quem, aliás, socorrerá o benefício de restituição.

Art. 440 — Interrompem a prescrição:

- a) a perda da posse, não recuperada pelos meios de direito;
- b) a citação inicial do possuidor;
- c) o protesto judicial, intimado pessoalmente ou por éditos ao ausente, de que se não tiver notícia.

§ 1.º — A citação ou intimação de protesto feita ao co-herdeiro não interrompe a prescrição contra os demais.

§ 2.º — A prescrição interrompida principia a correr de novo da data do último termo judicial que se praticar por efeito da citação ou da data da intimação do protesto.

Art. 441 — A renúncia da prescrição consumada, feita pelo devedor em fraude de credores, contra estes não vale nos termos da legislação comercial.

§ único — A omissão fraudulenta de meio de interromper a prescrição dá ação à massa falida contra o prescribente, provado o conluio.

Art. 442 — A propriedade de imóvel, derivada unicamente da diuturnidade da posse pelo tempo necessário para operar-se a prescrição, prova-se por justificação judicial em que fique evidenciado que a posse nem foi turbada ou interrompida nem funda-se em título precário."

\* \* \*

No artigo 428, parágrafo único, vimos que a prescrição ordinária requer *lapso de tempo, coisa hábil, posse, justo título e boa-fé*. Estudemos devagar cada uma destas imposições:

*Lapso de tempo* — A contagem de tempo é feita integralmente por dias civis (*dies civilis*), de meia-noite a meia-noite, de dia a dia e não por horas. Este é o princípio que herdamos do Direito romano (*dies ad diem*). O prazo, em que se incluem todos os dias (*tempus continuum*), conta-se desde o dia em que começa a posse (*com animus domini*) ou da data da transcrição do título, quando exigido, até o dia em que finda o prazo matemático, sem levar em conta qualquer fração de dia. O mês é de 30 dias e o ano de 360.

*Cosa hábil (res habilis)* — É considerada coisa hábil tudo quando exista, material ou imaterialmente perceptível por meio de nossos sentidos que esteja no comércio (*res in commercio*), ou sob propriedade privada (*res in patrimonio*), ou, ainda, que seja suscetível de apropriação ou de alienação. Não confundir com as coisas inapropriáveis que por motivos religiosos ou jurídicos não são objeto de comércio (*res extra commercium*).

*Posse* — O conceito de posse já nos é conhecido pela diferença que fizemos com a propriedade. Sem posse não pode haver prescrição. É o poder de fato que se exerce continuamente sobre determinada coisa.

*Justo título* — É o ato escrito, público ou privado, revestido de tôdas as formalidades extrínsecas, transcrito no respectivo registro, que tem o efeito de transferir legalmente a propriedade (*justus titulus possessionis*).

*Boa-fé* — Em matéria de prescrição, boa-fé é a crença simples do possuidor, de que a coisa lhe pertence, ou de que, por seu título, dela tem a propriedade (*justa opinio quesiti domini*). A boa-fé é sempre presumida, ao passo que a má-fé sempre tem que ser provada.

## LEGISLAÇÃO VIGENTE

### CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

Art. 550 — Aquêlê que, por trinta anos, sem interrupção, nem oposição, possuir, como seu, um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio independentemente de título e boa-fé, que, em tal caso, se presumem; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no Registro de Imóveis.

Art. 551 — Adquire, também, o domínio do imóvel, aquêlê que, por dez anos, entre presentes, ou vinte, entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé.

§ único — Reputam-se presentes os moradores do mesmo Município e ausentes os que habitam Municípios diversos.

Art. 552 — O possuidor pode, para o fim de contar o tempo exigido pelos artigos antecedentes, acrescentar, à sua posse, a do seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas e pacíficas.

Art. 553 — As causas, que obstem, suspendem ou interrompem a prescrição, também se aplicam ao usucapião, assim como ao possuidor se estende o disposto quanto ao devedor.

Art. 618 — Adquirirá o domínio da coisa móvel o que a possuir como sua, sem interrupção, durante três anos.

§ único — Não gera usucapião a posse que se não firme em justo título, bem como a inquinada, original ou supervenientemente, de má-fé.

Art. 619 — Se a posse da coisa móvel se prolongar por dez anos, produzirá usucapião independentemente de título ou boa-fé.

§ único — As disposições dos artigos 552 e 553 são aplicáveis ao usucapião das coisas móveis.

CÓDIGO DO PROCESSO CIVIL (34)

“.....”

LIVRO IV

Dos Processos Especiais

.....

TÍTULO XXI

Da Ação de Usucapião

Art. 454 — A ação de usucapião compete ao possuidor que satisfaça os requisitos legais para a aquisição de imóvel do domínio particular. O título hábil para a transcrição em Registro será a sentença.

§ 1.º — A ação será extensiva ao possuidor de servidão que, preenchendo as condições legais, quiser transcrevê-la em seu nome no Registro de Imóveis.

§ 2.º — A sentença que julgar procedente a ação, será transcrita no Registro de Imóveis mediante mandado.

Art. 455 — Justificada a posse com os requisitos para o usucapião, o autor pedirá a citação dos interessados, certos ou incertos, e dos confinantes do imóvel, para contestarem o pedido no prazo de dez (10) dias, contados da citação.

§ 1.º — A citação dos interessados incertos far-se-á por edital com prazo de 30 (trinta) dias, publicado 3 (três) vezes em jornal da comarca ou, à falta, da comarca mais próxima, e uma vez no órgão oficial do Estado.

§ 2.º — Será citado pessoalmente aquele em cujo nome esteja transcrito o imóvel.

§ 3.º — No processo intervirá o órgão do Ministério Público.

Art. 456 — Se nenhum interessado contestar o pedido dentro do prazo e a posse estiver devidamente justificada, o juiz, de plano, julgará procedente a ação.

§ único — Não aprovada a posse ou contestada a ação, o juiz, depois de proferir o despacho saneador, marcará audiência para instrução e julgamento, seguindo o processo o curso ordinário.”

LEI N.º 2.437, DE 7 DE MARÇO DE 1955

(Dá nova redação a dispositivos do Código Civil)

“O Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — Os arts. n.ºs 177, 481, 550, 551, 619, 693, 698, 760, 817, 830 e 1.772, § 2.º, do Código Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 177 — As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em vinte anos, as reais em dez, entre presentes, e entre ausentes em quinze, contados da data em que poderiam ter sido propostas.

(34) Decreto-Lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939.

Art. 481 — Vinte anos depois de passada em julgado a sentença que concede a abertura da sucessão provisória, poderão os interessados requerer a definitiva e o levantamento das cauções prestadas.

Art. 550 — Aquêlê que, por vinte anos, sem interrupção nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio independentemente de título de boa-fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no Registro de Imóveis.

Art. 551 — Adquire também o domínio do imóvel aquêlê que, por dez anos entre presentes, ou quinze entre ausentes, o possuir como seu, continua e incontestadamente, com justo título e boa-fé.

Parágrafo único — Reputam-se presentes os moradores do mesmo Município e ausentes os que habitem Município diverso.

Art. 619 — Se a posse da coisa móvel se prolongar por cinco anos, produzirá usucapião, independentemente de título de boa-fé.

Parágrafo único — As disposições dos arts. 552 e 553 são aplicáveis ao usucapião das coisas móveis.

Art. 693 — Todos os aforamentos, salvo acôrdo entre as partes, são resgatáveis vinte anos depois de constituídos, mediante pagamento de vinte pensões anuais pelo foreiro, que não poderá, no seu contrato, renunciar o direito ao resgate, nem contrariar as disposições imperativas dêste capítulo.

Art. 698 — A posse incontestada e contínua de uma servidão por dez ou quinze anos, nos termos do art. 551, autoriza o possuidor a transcrevê-la em seu nome no Registro de Imóveis, servindo-lhe de título a sentença que julgar consumado o usucapião.

Parágrafo único — Se o possuidor não tiver título, o prazo do usucapião será de vinte anos.

Art. 760 — O credor anticrético tem direito a reter em seu poder a coisa, enquanto a dívida não fôr paga. Extingue-se, porém, êsse direito decorridos quinze anos do dia da transcrição.

Art. 817 — Mediante simples averbação, requerida por ambas as partes, poderá prorrogar-se a hipoteca até perfazer vinte anos da data do contrato; desde que perfaça vinte anos, só poderá subsistir o contrato de hipoteca, reconstituindo-se por nôvo título e nova inscrição; e, neste caso, lhe será mantida a precedência, que então lhe competir.

Art. 830 — Vale a inscrição da hipoteca, enquanto a obrigação perdurar; mas a especialização, em completando vinte anos, deve ser renovada.

Art. 1.772 — .....

Parágrafo segundo — Não obsta à partilha o estar um ou mais herdeiros na posse de certos bens do espólio, salvo se da morte do proprietário houver decorrido vinte anos."

Art. 2.º — o disposto nesta Lei não se aplica aos processos em curso.

Art. 3.º — Esta Lei entrará em vigor em 1.º de janeiro de 1956.

Art. 4.º — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 7 de março de 1955; 134.º da Independência e 67.º da República.

JOÃO CAFÉ FILHO  
*Alexandre Marcondes Filho*

## O USUCAPIÃO NO DIREITO ATUAL

Há, no Direito vigente, três formas de usucapião:

- ordinário;
- extraordinário;
- rústico. (35)

(35) Também chamado usucapião *pro labore*, usucapião especial.

Diz-se ainda *usucapião mobiliário* ou *usucapião imobiliário* segundo a qualidade de *móvel* ou *imóvel* da coisa que pode ser adquirida por prescrição.

Pelo usucapião pode-se adquirir não só a propriedade (36), como qualquer um dos direitos sobre a coisa alheia. (37)

**USUCAPIÃO ORDINÁRIO** — É *praescriptio longi temporis* do Direito romano, o direito de propriedade garantido pela posse continuada durante três (para coisas móveis), dez (para imóveis entre presentes), ou quinze (para imóveis entre ausentes) anos, com os requisitos necessários.

**USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIO** — É o direito de propriedade garantido pela posse continuada durante vinte anos. Refere-se sempre às coisas imóveis.

O traço distintivo entre o *usucapião ordinário* e o *extraordinário* (quanto a imóveis), está na exigência, para o primeiro, entre os requisitos, o justo título e a boa-fé, enquanto que, para o segundo, é dispensável o justo título e presumível a boa-fé.

**USUCAPIÃO RÚSTICO** — Surgiu na Constituinte de 1934, com o intuito de proteger o pequeno lavrador, fixá-lo ao campo, evitar o êxodo do camponês para os grandes centros urbanos e aumentar a produção agrária. Assim dizia o art. 115 da Carta Magna promulgada a 16 de julho de 1934:

“Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos continuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terras até dez hectares, tornando-o produtivo com seu trabalho, e tendo nêle a sua morada, adquirirá o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.”

A Constituição de 1937 repetiu esta norma em seu art. 148.

No Estatuto Fundamental vigente, de 18 de setembro de 1946, reaparece este mesmo preceito com alguma modificação no § 3.º do art. 156:

“Todo aquêlê que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a vinte e cinco hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nêle a sua morada, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.” (38)

Para esta nova espécie de usucapião, que só pode incidir sobre imóvel rural, são os seguintes os requisitos:

- 1 — Não ser o usucapiente proprietário rural nem urbano;
- 2 — Coisa hábil;
- 3 — Posse atual;
- 4 — Lاپso de tempo;
- 5 — Falta de oposição;
- 6 — Não reconhecimento de domínio alheio;
- 7 — Cultivo da terra;
- 8 — Morada efetiva na área ocupada.

Esse mandamento legal abre uma exceção quanto à imprescritibilidade dos bens do domínio público. (39)

(36) Direito real pleno.

(37) *Jura in re aliena*: enfiteuse, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, as rendas expressamente constituídas sobre imóveis, o penhor, a anticrese, a hipoteca.

(38) Já não é mais necessário ser o camponês um brasileiro e a área usucapível foi acrescida de quinze hectares.

(39) “E como, *ex vi* do disposto no art. 74-B, combinado com o art. 16, XIV, da Constituição então vigente de 1937, e que foi repetido no art. 5.º, IV-a, da atual Constituição, tem êle efeito em todo o território nacional, as terras dominiais da União, dos Estados e dos Municípios, tal qual sucede às do domínio particular, podem ser adquiridas pelo usucapião *pro labore*. Tendo sido substituída a Constituição de 37 pela que hoje nos rege, de 46, para a qual foi trasladada a norma em apêço, que instituiu o usucapião especial, êste continua no gozo dos favores da exceção legal.” (Pedro Nunes *in* O Usucapião.)

Tendo em vista que, ao acompanharmos a prescrição pela seqüência cronológica da legislação que lhe diz respeito, não tivemos os necessários informes sobre esta modalidade de usucapir, estudaremos, com pormenores, os requisitos indispensáveis e já acima enumerados.

#### NAO SER O USUCAPIENTE PROPRIETARIO DE PREDIO RURAL NEM URBANO

O Novíssimo Dicionário Jurídico Brasileiro, de Pedro Orlando, assim define:

*"Prédio Rural: É o terreno situado fora dos limites das cidades, vilas e povoações, seja destinado à agricultura, cultivado, inculto ou campo de criação; é, também, o edifício situado fora desses mesmos limites, destinado à morada de pessoas ou ao serviço de qualquer indústria; é, finalmente, a data de terras e águas minerais."*

*"Prédio Urbano: É o terreno situado no limite das cidades, vilas e povoações, ainda que não cultivado nem edificado; são urbanos os edifícios de qualquer denominação que dentro desses limites se acharem fixados ao solo de modo que não se possam deslocar sem destruição." (40)*

Este requisito, como é óbvio, estimula todo aquele que ainda não é proprietário a partir para as zonas rurais e a desenvolver a cultura da terra abandonada. Nota-se também que a preocupação dos constituintes, na promulgação da Carta Magna, foi proteger o camponês, criar a pequena propriedade agrícola e nela estabelecer seu explorador.

Como prova de que se satisfaz este requisito, deve-se conseguir certidões negativas das repartições fiscais ou arrecadoras respectivas, devidamente confirmadas pelos depoimentos de testemunhas idôneas.

#### COISA HÁBIL

É toda aquela suscetível de ser adquirida por usucapião. Este assunto já foi anteriormente explanado. Para que se dê, aqui, a prescrição aquisitiva, é necessário que a terra seja cultivável. Pelo caráter especial deste instituto, tornam-se também coisa hábil as terras *extra commercium* compreendidas entre os *bens públicos de uso especial e domaniais*. (41)

Para pedir o reconhecimento, por sentença, do usucapião, deve o autor descrever a coisa tão precisa e minuciosamente como na reivindicação, pois, na realidade, está reivindicando o domínio sobre determinada área, que deve ser perfeitamente localizada. (42)

#### POSSE ATUAL

Como para as outras espécies de usucapião, a posse, que dará origem à propriedade, consiste no poder de fato sobre, neste caso, o imóvel rural. É o elemento primacial da prescrição aquisitiva. Quanto ao usucapião especial não se exige justo título nem boa-fé. Ao possuidor atual acede a posse do seu antecessor, a título singular ou universal.

#### LAPSO DE TEMPO

No usucapião rústico o tempo para a prescrição é de dez anos ininterruptos. A contagem do tempo é feita pelo mesmo critério já aqui aludido.

(40) As definições contidas no citado Dicionário, aqui transcritas, são de Clóvis Bevilacqua. Pedro Orlando diz que o que distingue o prédio rural do urbano é o seu destino e não sua situação geográfica. Pedro Nunes diz que o prédio rural dá *frutos naturais*, enquanto que o urbano dá *frutos civis*.

(41) Terras pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, inclusive os terrenos de marinha, do domínio exclusivo da União.

(42) Revista Forense, XCI — 458.

### FALTA DE OPOSIÇÃO

A oposição é o fato de um outro possuidor, ou de terceiros apresentarem-se, em sentido contrário às pretensões do ocupante, alegando qualquer direito que tenham sobre êle. Quando se dá a oposição, também chamada contestação, subtrai-se à posse o caráter de tranqüila e pacífica. Qualquer oposição interrompe a prescrição.

### NAO-RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO ALHEIO

Quando o possuidor prescribente reconhece o direito do antigo proprietário (43), interrompe a prescrição.

Diz o Código francês:

"La prescription est interrompue par la reconnaissance que le débiteur ou le possesseur fait du droit de celui contre lequel il prescrivait."

### CULTIVO DA TERRA

Naturalmente que, tendo sido um dos objetivos da criação do usucapião *pro labore*, o desenvolvimento da agricultura nas terras abandonadas, não sendo observado êste requisito não haverá prescrição, mesmo com o concurso de todos os outros satisfeitos.

### MORADA EFETIVA NA ÁREA OCUPADA

Desde que o homem não resida no local onde cultiva com o objetivo de usucapir, contraria-se outro princípio que deu origem ao instituto especial que estudamos: não haverá a radicação do camponês nas áreas produtivas. Isto ficando provado, o lavrador não gozará dos benefícios da lei.

### COISAS QUE NÃO PODEM SER ADQUIRIDAS POR USUCAPIÃO (44)

Há certas coisas que, por lei, não podem ser objeto de usucapião. Não se trata apenas de uma determinação a ser cumprida pelo dispositivo legal, mas de uma necessidade nascida do bom senso, do espírito da justiça. Estas coisas são assim classificadas:

- 1 — Bens fora do comércio;
- 2 — Bens públicos;
- 3 — Bens em condomínio.

### BENS FORA DO COMÉRCIO

São as já conhecidas *res extra commercium* do Direito romano. O artigo 69 do Código Civil define precisamente como coisas fora do comércio as insuscetíveis de apropriação e as legalmente inalienáveis.

O próprio Clóvis Bevilacqua assim comenta êste artigo:

"O artigo distingue duas classes de coisas que estão fora do comércio: a) as insuscetíveis de apropriação individual; b) as que de direito se subtraem à circulação."

As coisas insuscetíveis de apropriação individual são as de uso inexaurível como o ar, a luz, o alto-mar etc. O art. 66, do mesmo Código, qualifica como bens fora do comércio as coisas públicas de uso comum.

As que de direito se subtraem à circulação, também chamadas de *bens indisponíveis* ou *bens inalienáveis*, são as que, por força de lei, não podem ser alvo de comércio. (45)

Podemos concluir: as coisas que se destinam a um serviço de interesse geral, desde que seja êste interesse incompatível com o direito exclusivo de alguém, são consideradas fora do comércio. (46)

(43) Coelho da Rocha.

(44) Quando aqui falamos sobre coisas, consideramos dito sobre direitos.

(45) V. G. — Os imóveis dotais, bem de família etc.

(46) Van Wetter resume: *choses communes, publiques, sacrées, religieuses et saintes*.



## BENS PÚBLICOS

Desde 1.º de janeiro de 1917, data em que entrou em vigor o Código Civil Brasileiro, revogou-se o direito de serem adquiridos os bens públicos pelo usucapião. O Decreto n.º 22.785, de 31 de maio de 1933, no seu artigo 2.º, interpretou o artigo 67 do Código Civil: *os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.*

Todos os bens que pertençam à União, aos Estados e aos Municípios são bens públicos. Podem ser divididos em:

- 1 — de uso comum (mares, rios, estradas, ruas, praças etc.);
- 2 — de uso especial (edifícios, terrenos para serviço ou estabelecimento público);
- 3 — dominicais (patrimônio).

## BENS EM CONDOMÍNIO

O condomínio é o estado da coisa indivisa sôbre a qual duas ou mais pessoas exercem, ao mesmo tempo, o direito de propriedade; com outras palavras, o mesmo autor amarra êste delicado conceito: propriedade que cada uma dessas pessoas tem sôbre uma parte ideal na coisa comum. (47)

Pelo que já vimos antes, o usucapião só pode incidir sôbre coisa certa e individuada.

Já falamos, no início dêste trabalho, sôbre a interrupção de prazo para a prescrição aquisitiva que se dá pela *citação*, pelo *protesto judicial* e pela *perda da posse*. Restamos agora acrescentar que, mesmo que extrajudicial, a prescrição é interrompida por qualquer *ato inequívoco* que resulte como reconhecimento, por parte do possuidor, do direito do proprietário.

Como diferença entre a *interrupção* e a *suspensão* de prazo para se usucapir, diremos que a primeira faz o prazo que até então correu ficar sem efeito, enquanto que a segunda não torna sem efeito esta contagem.

Quando o usucapiente, depois de completo o prazo para transcorrer a prescrição, deixa de recorrer aos meios judiciais para fazer valer seu direito ou, ainda, quando já obteve a sentença declaratória da propriedade não a transcreveu devidamente para efeitos de transferência de domínio, dá-se, o que se chama, *renúncia do usucapião*.

Sabemos, ainda, que em certas ocasiões o prazo de contagem para a prescrição aquisitiva fica suspenso. São as seguintes as situações para que a prescrição não corra:

- 1 — Entre cônjuges, na constância do matrimônio;
- 2 — Entre ascendentes e descendentes, durante o pátrio poder;
- 3 — Entre tutelados ou curatelados e seus tutores ou curadores, durante a tutela ou curatela;
- 4 — Em favor de credor pignoraticio, do mandatário em geral e das pessoas que lhe são equiparadas, contra o depositante, o devedor, o mandante e as pessoas representadas ou seus herdeiros, quanto ao direito e obrigações relativas aos bens confiados à sua guarda;
- 5 — Contra os ausentes do Brasil, em serviço público da União, dos Estados e Municípios;
- 6 — Contra os que se acharem servindo na Armada e no Exército nacionais em tempo de guerra;
- 7 — Contra os absolutamente incapazes, de que trata os artigos 5.º e 169, I, do Código Civil. (48)

Quanto às situações em que o prazo da prescrição fica suspenso, deixaremos de dar pormenorizadas explicações, uma vez que sua relação já fala diretamente à necessidade de sua existência.

(47) "Dicionário de Tecnologia Jurídica", de P. Nunes.

(48) Segundo os arts. do citado Código, são absolutamente incapazes: os menores impúberes, ou que ainda não completaram 16 anos; os loucos de todo gênero; os surdos-mudos que não podem exprimir sua vontade; os ausentes, declarados tais por ato do juiz.

O PODER  
LEGISLATIVO  
NAS  
CONSTITUIÇÕES  
DAS  
REPÚBLICAS  
DO PRATA

*Leda Maria Cardoso Maud*  
*Pesquisadora do Serviço de*  
*Informação Legislativa*

Descobrimdo a América, os espanhóis estenderam seu domínio pela maior parte do continente americano.

O crescimento das colônias e as dificuldades encontradas para sua administração deram origem à criação dos Vice-Reinos, o primeiro dos quais foi o do México ou Nova Espanha, estabelecido em 1535.

No ano de 1777 foi criado o Vice-Reino do Prata, dêle resultando os chamados Estados Platinos que têm como centro de sua vida o estuário do Prata, onde desaguam os rios Uruguai e Paraná. São as Repúblicas da Argentina, Paraguai e Uruguai.

O movimento de independência dêstes países foi iniciado em Buenos Aires, capital do Vice-Reino do Prata. Foi o Paraguai, entretanto, o primeiro a se proclamar nação independente, em 19 de junho de 1811, quando se organizou em Assunção uma Junta Governativa.

**REPÚBLICA DO PARAGUAI**  
**(Evolução Institucional)**

A independência do Paraguai foi proclamada em 12 de outubro de 1811. Em 1814 um Congresso Constituinte aprovou uma lei especial, chamada "Reglamento de Gobierno", sendo o Executivo Nacional entregue a dois cônsules: Federico Yegros e Francia. No ano de 1814 Yegros foi afastado, ficando Francia no poder como Ditador por 5 anos.

Em 1840, com a morte de Francia, estabeleceu-se uma Junta de Govêrno que, mal recebida pelo povo, provocou uma revolta militar, sendo convocada uma Assembléa Constituinte em 1841. Impossibilitada de se reunir, em 1844 foi reunido nôvo Congresso em Assunção que promulgou uma Constituição, sendo o Executivo entregue a um presidente eleito por 10 anos.

Em 1870 reuniu-se novo Congresso Constituinte. A Carta elaborada por êste Congresso estabeleceu o Poder Legislativo em duas Câmaras e o Executivo eleito por 4 anos.

Em 10 de julho de 1940, por um decreto do Presidente Estigarribia, foi promulgada a nova Lei Fundamental da República do Paraguai, em substituição à Constituição Nacional de 1870.

"Inspirada no individualismo político e no liberalismo econômico clássicos", a nova Constituição, segundo os estudiosos do assunto, "reconheceu os direitos de ordem social, ao lado dos civis e políticos, do homem e do cidadão."

*Diz seu preâmbulo:*

"La Nación Paraguaya, al amparo de Dios Todopoderoso, Supremo Legislador del Universo, con el fin de asegurar la justicia, preservar la tranquilidad interior, proveer a la defensa nacional, promover el bienestar y el progreso de la Republica y hacer duraderos los beneficios

de la libertad para sus hijos, ordena, decreta y establece esta Constitución."

Quanto ao Poder Legislativo estabelece:

#### "LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

67. La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con la ley electoral que se dictará oportunamente, en razón de uno por cada veinticinco mil habitantes.

En el mismo acto electoral se elegirá un tercio del número total de representantes para actuar como suplentes de los titulares, en caso de muerte, renuncia e inhabilitación de los mismos, hasta completar el período. El suplente también reemplazará al titular en caso de que éste pase a ocupar un cargo en la administración pública y mientras el titular permanezca en dicho cargo.

68. Para ser representante o suplente se requiere haber cumplido veinticinco años de edad y ser ciudadano natural.

69. Ningún representante puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, o ejercer la representación de aquéllas.

70. Los representantes durarán cinco años en el ejercicio de su mandato. La Cámara se reunirá en sesión ordinaria todos los años, desde el 1.º de abril hasta el 31 de agosto. La Cámara será renovada cada cinco años en su totalidad.

71. La Cámara es juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros. Ella podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilitación física o moral y excluirlos de su seno; pero bastará la mayoría para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos. La Cámara entrará en sesión con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones bajo la pena que la ley establecerá.

72. La Cámara constituirá sus autoridades, hará su propio reglamento y designará sus empleados.

73. La Cámara de Representantes puede pedir informes por escrito al Poder Ejecutivo sobre asuntos de interés público.

74. Ningún representante puede ser acusado, interrogado judicialmente ni molestado por las opiniones que emita en el desempeño de su mandato de legislador. Desde el día de su elección hasta el de su cese, no puede ser arrestado, excepto en caso de ser sorprendido en delito in fraganti. Cuando se forme proceso ante la justicia ordinaria contra cualquier representante y hubiese lugar a dictar auto de prisión preventiva contra el mismo, la Cámara, con dos tercios de votos, podrá suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición de la justicia para su juzgamiento.

75. Los representantes prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo, de conformidad con lo que prescribe esta Constitución, y gozarán de una asignación que señalará la ley. Ningún ministro podrá ejercer la representación mientras forme parte del Poder ejecutivo. Tampoco podrá ejercerla ningún eclesiástico, militar en servicio activo ni empleado a sueldo de la República, bajo cualquier denominación con que figuren, salvo los profesores o catedráticos.

76. Corresponde a la Cámara de Representantes:

- 1.º legislar sobre organización municipal;
- 2.º legislar sobre impuestos, tasas y contribuciones en general;
- 3.º autorizar la contratación de empréstitos y legislar sobre el sistema bancario;
- 4.º dictar anualmente la Ley de Presupuesto de Gastos de la Nación a iniciativa del Poder Ejecutivo, y aprobar o desechar las cuentas de inversión;
- 5.º reglamentar la navegación fluvial y aérea;
- 6.º a iniciativa del Poder Ejecutivo, legislar sobre cuestiones monetarias;
- 7.º revisar la legislación general, consultando las necesidades presentes del país;
- 8.º considerar los tratados internacionales, y autorizar al Poder Ejecutivo para hacer la guerra o concertar la paz;

9.º considerar los proyectos de concesiones temporales preparados por el Poder Ejecutivo para el establecimiento de industrias;

10. a iniciativa del Poder Ejecutivo, conceder amnistías generales;

11. a propuesta del Poder Ejecutivo, dictar las ordenanzas militares y la ley de organización de los tribunales de disciplina militar;

12. legislar sobre lo contencioso-administrativo;

13. permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

#### Formación y sanción de las leyes

77. Todas las leyes cuya iniciativa no corresponda expresamente al Poder Ejecutivo por mandato de esta Constitución, pueden tener origen en la Cámara de Representantes por proyectos presentados por cualquiera de sus miembros.

78. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de Representantes, será sometido a consideración del Poder Ejecutivo, con cuya aprobación quedará convertido en ley. Se reputará aprobado todo proyecto de ley no objetado por el Poder Ejecutivo en el término de diez días.

79. Un proyecto de ley desechado en todo por el Poder Ejecutivo, no podrá volver a ser considerado por la Cámara de Representantes en el curso de las sesiones de ese año. Si el veto del Poder Ejecutivo sólo recayere en una parte del proyecto, éste volverá a la Cámara de Representantes. Si la Cámara se ratifica en su sanción primitiva por dos tercios de votos, en dos lecturas separadas por un intervalo de tres días cada una, el proyecto se convertirá en ley."

### REPÚBLICA ARGENTINA

#### (Evolução Institucional)

A vida institucional da Argentina surgiu com a Revolução de Maio, que declarou a independência e estabeleceu um governo nacional com a convocação de um Congresso Constituinte.

O Cabildo de 22 de maio de 1810 foi convocado por ter caducada a autoridade do rei de Espanha e, conseqüentemente, de seu representante, o Vice-Rei de Buenos Aires.

Assim, o Cabildo aberto de 22 de maio teve foro de Assembléa Constituinte, poder que lhe foi outorgado pelo Cabildo ordinário de Buenos Aires.

Pedida a renúncia do Vice-Rei, uma Junta Governativa Provisória dirigiu-se às autoridades da província, solicitando a incorporação de deputados do interior.

Em 22 de outubro de 1811 foi estabelecido um regulamento, tendo por fim estruturar o governo e estabelecer a divisão dos Podêres.

Empregando a palavra Governo para designar o Triunvirato, este Estatuto criou uma Assembléa-Geral, constituída como corpo eleitoral para designar os membros do Triunvirato em caso de vacância, desempenhando o papel de Junta Consultiva. Sem o acôrdo desta Junta Consultiva não podia o Governo resolver nenhum assunto de Estado.

Em 1812 foi convocada uma Assembléa-Geral com funções de corpo ou colégio eleitoral e consultivo e de tribunal político.

Ainda em 1812 foram convocadas eleições de deputados para a Assembléa-Geral, fixando, pela primeira vez, um processo eleitoral.

A votação seria livre e em voz alta e podiam ser eleitores ou eleitos deputados tôdas as pessoas livres, cujos princípios pugnassem por uma América independente.

A Assembléa de 1813 teve caráter constituinte e se chamou, mais tarde, Assembléa Constituinte, tendo sido a autoridade soberana das Províncias Unidas do Rio da Prata.

Esta Assembléa designou uma comissão especial para que formulasse um projeto de Constituição.

Este projeto, composto de 276 artigos, dizia:

- a) a forma de governo é a republicana;
- b) a soberania do Estado reside essencialmente no povo;
- c) ficam estabelecidas a liberdade de cultos, a igualdade ante a lei, a liberdade civil e a segurança individual e o direito dos cidadãos de eleger e ser eleitos;
- d) fica abolida a escravidão;
- e) consagra-se a divisão de podêres regulamentando-se o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Este Projeto de Constituição não logrou aprovação, tendo, no mesmo ano, aparecido três outros projetos.

Em 1815 o Cabildo de Buenos Aires assumiu o Governo e criou uma Junta de Observação que deveria convocar um Congresso Nacional. A Junta de Observação ditou o *Estatuto Provisório para direção e administração do Estado*. Convocou eleições de deputados e o Congresso se reuniu em Tucumán, em 24 de março de 1816, tendo a êle concorrido as províncias de Buenos Aires, Catamarca, Charcas, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Mizque, San Juan, San Luis e Tucumán.

A sessão de 9 de julho de 1816 declarou a independência das províncias da União para que fôsem uma Nação livre e independente.

A Constituição definitiva seria sancionada em 22 de abril de 1819. Esta Constituição, de caráter unitário, omitiu dizer qual a forma de governo, facilitando, desta forma, a adoção de uma monarquia constitucional.

As províncias contrárias ao regime unitário de Governo recusaram esta Constituição, tendo a Legislatura de Buenos Aires tomado a iniciativa de reunir um Congresso Nacional, no ano de 1824. Este Congresso Constituinte desempenhou funções legislativas, tendo a Comissão de Negócios Constitucionais apresentado um projeto de Constituição: foi a Constituição de 1826.

De 1835 até 1852 a vida constitucional argentina estêve paralisada, em consequência da ditadura Rosas.

Em 31 de maio de 1852 reuniram-se na cidade de San Nicolás de los Arroyos os governadores e capitães-gerais das províncias, com o objetivo de convocar um Congresso Geral para sancionar uma Constituição Política.

No dia 20 de novembro de 1852, instalou-se em Santa Fé, o Congresso Geral Constituinte da Confederação Argentina. O Projeto de Constituição sancionado pelo Congresso adotou a forma federal de governo e estabeleceu a cidade de Buenos Aires como capital da Confederação.

Modificada em 1860, 1866 e 1898, a Constituição de 1853 continua, segundo o estudioso Leopoldo R. Orstein — "História de la Democracia Argentina" — os elementos básicos para a estruturação definitiva da democracia argentina, a saber: a organização política baseada nos antecedentes históricos do país, a determinação das

bases econômicas para a vida do novo Estado e a delimitação dos direitos e atribuições do governo e dos cidadãos".

Era o seguinte o seu preâmbulo:

"Nos los Representantes del Pueblo de la Confederación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes; con el objeto de constituir la unidad nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y de toda justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Confederación Argentina."

A Constituição de 1853 foi reformada em 1949.

A Lei 13.233, de 13 de setembro de 1948, declarou necessária a revisão e a reforma da Constituição.

É o seguinte o teor da Lei 13.233:

#### "DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA

##### Ley 13.233 del 3 de septiembre de 1948

Artículo 1.º — Declárase necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación.

Art. 2.º — En consecuencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo convocará al pueblo de la Republica a fin de elegir la Convención que a de reformar la Carta Fundamental, dentro de los 180 días de promulgada la presente.

Art. 3.º — La Convención se instalará en la Capital Federal.

Art. 4.º — Cada provincia y la Capital Federal elegirá un número de convencionales igual al de diputados que envía al Congreso y en igual proporción.

Art. 5.º — La elección de convencionales se hará con arreglo a las disposiciones electorales vigentes en el orden nacional y sobre la base del Padrón Nacional de Elecciones.

Art. 6.º — Para ser convencional se requiere ser argentino nativo o por opción y reunir las calidades que exige el artículo 40 de la Constitución Nacional.

Art. 7.º — Es compatible el cargo de convencional con el de miembro de cualquiera de los Poderes de la Nación.

Art. 8.º — La Convención deberá terminar su cometido dentro de los 90 (noventa) días de su instalación y no podrá prorrogar su mandato.

Art. 9.º — El Convencional gozará de las prerrogativas e inmunidades de legislador de la Nación y quien lo ejerza percibirá, en concepto de compensación de gastos, la suma de 12.000 pesos (doce mil) moneda nacional por todo el término de su actuación.

Art. 10 — Autorízase al Poder Ejecutivo para hacer los gastos necesarios que demande la ejecución de esta ley, tomando los fondos de rentas generales con imputación a la misma.

Art. 11 — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección General del Registro Nacional. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

É o seguinte o preâmbulo da Constituição Argentina, promulgada em 1949:

## "CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

### Preámbulo

Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y la cultura nacional, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino; ratificando la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa,

económicamente libre y políticamente soberana, e invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia, ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución para la Nación Argentina."

Diz a Constituição Argentina, com relação ao Poder Legislativo:

### "Del Poder Legislativo

41. Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la Capital, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

## CAPITULO I

### De la Cámara de Diputados

42. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Capital, que se consideraran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada cien mil habitantes, o fracción que no baje de cincuenta mil. Después de la realización del censo general, que se efectuará cada diez años, el Congreso fijará la representación con arreglo a aquél, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado. La representación por distrito no será inferior a dos.

43. Para ser elegido diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio los argentinos nativos y diez los naturalizados, y ser nativo de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

44. Los diputados durarán en su representación seis años y son reelegibles; pero la sala se renovará por mitad cada tres años. Para ese efecto, los nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban cesar en el primer período.

45. En caso de vacante, el Gobierno de la provincia, o de la Capital, hace proceder a elección legal de un nuevo miembro.

46. Sólo la Cámara de Diputados ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, vicepresidente, sus ministros y los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido en ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

## CAPITULO II

### Del Senado

47. El Senado se compondrá de dos senadores para cada provincia y dos por la Capital, elegidos directamente por el pueblo. Cada senador tendrá un voto.

48. Son requisitos para ser elegido senador: ser argentino nativo, tener edad de treinta años y diez años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella.

49. Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles; pero el Senado se renovará por mitad cada tres años, decidiéndose por la suerte quiénes deben cesar en el primer trienio.

50. El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación.

51. El Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, y cuando éste ejerce funciones de Presidente de la Nación.

52. Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

53. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada

quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

54. Corresponde también al Senado autorizar al Presidente de la Nación para declarar en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

55. Cuando vacase alguna plaza de senador por muerte, renuncia o otra causa, el Gobierno a que corresponda el vacante hace proceder inmediatamente a la elección de un nuevo miembro.

## CAPÍTULO III

### Disposiciones comunes a ambas Cámaras

56. Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1.º de mayo hasta el 30 de septiembre. El Presidente de la Nación puede prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias. En las sesiones extraordinarias no se tratarán sino los asuntos determinados en la convocatoria.

Durante el receso de las Cámaras Legislativas, el Presidente de la Nación podrá convocar a la de Senadores, al solo objeto de los acuerdos necesarios para los nombramientos que requieran tal requisito con arreglo a esta Constitución.

57. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a la validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros, pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurren a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.

58. Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente. Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, podrá suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra.

59. Cada Cámara hará un reglamento, y podrá, con dos tercios de votos de los presentes, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirlo de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la

mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.

60. Los senadores y diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar el cargo y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

61. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislar.

62. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, excepto el caso de ser sorprendido en fragante en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, o otra afflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria de hecho.

63. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos de los presentes, suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

64. Cada una de las Cámaras puede solicitar al Poder Ejecutivo los informes que estime conveniente respecto a las cuestiones de competencia de dichas Cámaras. El Poder Ejecutivo podrá optar entre contestar el informe por escrito, hacerlo personalmente su titular o enviar a uno de sus ministros para que informe verbalmente.

65. Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala.

66. Los gobernadores de provincia no pueden ser miembros del Congreso.

67. Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación con una dotación que señalará la ley.

## CAPÍTULO IV

### Atribuciones del Congreso

68. Corresponde al Congreso:

1.º Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación e exportación;

2.º Imponer contribuciones directas por tiempo determinado en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad, común y bien general del Estado lo exijan;

3.º Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación;

4.º Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional;

5.º Crear y suprimir bancos oficiales y legislar sobre el régimen bancario, crédito y emisión de billetes en todo el territorio de la Nación. En ningún caso los organismos correspondientes podrán ser entidades mixtas o particulares;

6.º Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación;

7.º Fijar por un año o por períodos superiores hasta un máximo de tres años, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto de gastos de administración de la Nación y comprobar o desechar anualmente la cuenta de inversión;

8.º Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios;

9.º Reglamentar la navegación de los ríos, habilitar los puertos que considere convenientes y crear y suprimir aduanas;

10. Adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación;

11. Dictar los Códigos Civil, de Comercio, Penal, de Minería, Aeronáutica, Sanitario y de Derecho Social, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones, y especialmente leyes generales para toda



la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con arreglo al principio de la nacionalidad natural, así como sobre bancarrotas, falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado;

12. Reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí;

13. Ejercer una legislación exclusiva sobre los servicios públicos de propiedad de la Nación, o explotados con los órganos industriales del Estado nacional, o que liguen la Capital federal o un territorio federal con una provincia, o dos provincias entre sí o un punto cualquiera del territorio de la Nación con un Estado extranjero;

14. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que debem tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias, y establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes;

15. Proveer a la seguridad de las fronteras;

16. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, a la higiene, moralidad, salud pública y asistencia social, al adelanto y bienestar de todas las provincias y el progreso de la ciencia organizando la instrucción general y universitaria; promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables y el establecimiento de otros medios de transporte aéreo y terrestre; la colonización de tierras de propiedad nacional y de las provenientes de la extinción de latifundios, procurando el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación y la creación de nuevos centros poblados con las tierras, aguas y servicios públicos que sean necesarios para asegurar la salud y el bienestar social de sus habitantes; la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de franquicias y recompensas de estímulo;

17. Establecer tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales;

18. Admitir o desechar reunidas ambas Cámaras en Asamblea, los motivos de dimisión del Presidente o vicepresidente de la Republica, y declarar el caso de proceder a una nueva elección;

19. Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los concordatos con la Silla Apostólica; y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación;

20. Admitir en el territorio de la Nación otras órdenes religiosas además de las existentes;

21. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz;

22. Autorizar represalias y establecer reglamentos para las presas;

23. Fijar las fuerzas armadas en tiempos de paz y de guerra; establecer reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichas fuerzas, y dictar leyes especiales sobre expropiaciones y requisiciones en tiempo de guerra;

24. Permitir la introducción de fuerzas extranjeras en el territorio de la Nación y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él, excepto cuando tengan como propósitos razones de cortesía internacional. En este caso bastará la autorización del Poder Ejecutivo;

25. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado durante su receso, por el Poder Ejecutivo;

26. Ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la Capital de la Nación en los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, aeródromos, almacenes o otros establecimientos de servicios públicos o de utilidad nacional;

27. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación argentina;

28. Sancionar el régimen impositivo del Distrito Federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de tres años, a propuesta del Presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración;

29. Dictar la ley para la elección de Presidente, vicepresidente, senadores y diputados.

## CAPITULO V

### De la formación y sanción de las leyes

69. Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo.

70. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

71. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de veinte días hábiles.

72. Ningún proyecto de ley, desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fueren rechazadas, volverá por segunda vez el proyecto a la Cámara revisora y si aquí fueran nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta repruebe dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

73. Desechado totalmente un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen; ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos de los presentes, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el pro-

yecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Si el proyecto es desechado sólo en parte por el Poder Ejecutivo, vuelve únicamente la parte desechada con sus objeciones, procediéndose en igual forma que cuando el veto es total.

Las votaciones de ambas Cámaras serán en uno y otro caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, cuanto las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

74. En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: el Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Convención, sancionan con fuerza de ley."

## REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

### (Evolução Institucional)

Estabelecida em Estado independente após a guerra da Cisplatina, a República Oriental do Uruguai teve sua primeira Constituição em 1830, Constituição essa de inspiração unitária.

A Carta de 1830 teve uma vigência de quase 90 anos, tendo sido reformada pela II Convenção Nacional Constituinte, convocada para este fim. Para a eleição aplicouse, pela primeira vez, no país, o sistema de representação proporcional integral.

Aprovada por plebiscito, em 25 de novembro de 1917, e promulgada em 3 de janeiro de 1918, a nova Constituição entrou em vigor a 1.º de março de 1919, destacando-se pelos seguintes pontos: colegialidade na organização da autoridade executiva (parcial no nacional e integral no municipal) e descentralização funcional e regional. Especificou, outrossim, o regime de garantias da liberdade eleitoral (voto secreto e representação proporcional) e a co-participação dos partidos políticos.

A Constituição de 1918 se manteve até o golpe de Estado de 31 de março de 1933.

Em 1934, uma Convenção Nacional Constituinte elaborou uma reforma. O texto por ela aprovado foi ratificado no plebiscito de 19 de abril de 1934 e entrou em vigor em 18 de maio do mesmo ano.

A Constituição de 1934 destaca, entre outros pontos, o parlamentarismo, a descole-giação, e a co-participação governamental. Com vigência de 9 anos, esta Constituição caiu com o golpe de Estado de 21 de feve-reiro de 1942.

Aprovada nova reforma em um plebiscito, em 29 de novembro de 1942, novo texto constitucional entrou em vigor em 15 de fevereiro de 1943.

O regime constitucional elaborado em 1942 teve 9 anos de duração, sendo substi-tuído pela Constituição de 1952, que desen-volveu plenamente a concepção colegialista de Poder.

A reforma se produziu por um entendi-mento dos partidos majoritários, formaliza-do nos acordos de julho e agosto de 1951. Em seguida, pela aplicação do inciso d do art. 281, da Constituição de 1942, vários legisladores promoveram a lei constitucional sancionada em 26 de outubro de 1951, que, aprovada no plebiscito de 16 de dezembro do mesmo ano, foi promulgada em 25 de janeiro de 1952.

## O Poder Legislativo na Constituição de 1952

### DEL PODER LEGISLATIVO

#### CAPÍTULO I

83. El Poder legislativo será ejercido por la Asamblea General.

84. Esta se compondrá de dos Cáma-ras: una de representantes y otra de sen-adores, las que actuarán separada o con-juntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución.

85. A la Asamblea General compete:

1.º formar y mandar publicar los códigos;

2.º establecer los tribunales y arreglar la Administración de Justicia y de lo Con-tencioso-Administrativo;

3.º expedir leyes relativas a la inde-pendencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República; protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilus-tración, agricultura, industria, comercio in-terior e exterior;

4.º establecer las contribuciones neces-arias para cubrir los presupuestos, su dis-tribución, el orden de su recaudación e

inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes;

5.º aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo;

6.º autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, con-solidarla, designar sus garantías y reglamen-tar el crédito público requiriéndose en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara;

7.º decretar la guerra y aprobar o re-probar por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier natu-raleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras;

8.º designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara;

9.º crear nuevos Departamentos por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara; arreglar sus límites; habilitar puertos; establecer adua-nas y derechos de exportación e importación, aplicándose, en cuanto a estos últimos, lo dispuesto en el artículo 87;

10.º justificar el peso, ley y valor de las monedas; fijar el tipo y denominación de las mismas, y arreglar el sistema de pesas y medidas;

11.º permitir o prohibir que entren tro-pas extranjeras en el territorio de la Repú-blica, determinando, para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él. Se ex-ceptúan las fuerzas que entran al sólo efecto de rendir honores, cuya entrada será auto-rizada por el Poder Ejecutivo;

12.º negar a conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando, para este caso, el tiempo de su regreso a ella;

13.º crear o suprimir empleos públicos, determinando sus atribuciones, dotaciones o retiros, y aprobar, reprobado o disminuir los presupuestos que presente el Poder Ejecutivo; acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase, y decretar honores públicos a los grandes servicios;

14.º conceder indultos por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, y acordar amnistías en casos extraordinarios, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara;

15.º hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deban reunirse;

16.º elegir el lugar en que deban residir las primeras autoridades de la Nación;

17.º conceder monopolios, requiriéndose para ello dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Para instituirlos en favor del Estado o de los gobiernos departamentales, se requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara;

18.º elegir, en reunión de ambas Cámaras, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, con sujeción a lo dispuesto en las secciones respectivas;

19.º juzgar políticamente la conducta de los ministros de Estado, de acuerdo a lo dispuesto en la sección octava;

20.º interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261.

86. La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, son sujeción a lo establecido en la sección décimatercera.

Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro nacional deberá indicar los recursos con que serán cubiertos; pero la iniciativa para la creación de empleos, aumento de dotaciones o retiros, asignación y aumento de pensiones o recompensas pecuniarias, corresponderá privativamente al Poder Ejecutivo.

87. Para sancionar impuestos se necesitará el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

## CAPÍTULO II

88. La Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros

elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país.

Corresponderán a cada Departamento, dos representantes, por lo menos.

El número de representantes podrá ser modificado por la ley, la que requerirá para su sanción, dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

89. Los representantes durarán cuatro años en sus funciones y su elección se efectuará con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio se establecen en la sección tercera.

90. Para ser representante se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio, y, en ambos casos, veinticinco años cumplidos de edad.

91. No pueden ser representantes:

1.º los miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal de Cuentas, de las juntas y de los concejos departamentales, y de los consejos o directorios rentados de los entes autónomos y de los servicios descentralizados;

2.º los empleados militares o civiles dependientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, de la Corte Electoral del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del de Cuentas de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos y de los servicios descentralizados, por servicios a sueldo, con excepción de los retirados o jubilados. Esta disposición no rige para los que desempeñen cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes; pero si el elegido opta por continuar desempeñandolos, será con carácter honorario por el tiempo que dure su mandato. Los militares que renuncien al destino y al sueldo para ingresar al Cuerpo legislativo, conservarán el grado, pero mientras duren sus funciones legislativas no podrán ser ascendidos, estarán exentos de toda subordinación militar y no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a los efectos de la antigüedad para el ascenso.

92. No pueden ser candidatos o representantes los Consejeros nacionales, ni los jueces y fiscales letrados, ni los funcio-

narios policiales, en los Departamentos en que desempeñen sus funciones, ni los militares en la región en que tengan mando de fuerza o ejerzan en actividad alguna función militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral. Tampoco pueden ser candidatos los miembros de los directorios o consejos de los entes autónomos y de los servicios descentralizados que no hayan procedido de acuerdo al artículo 203.

93. Compete a la Cámara de Representantes el derecho exclusivo de acusar ante la Cámara de Senadores, a los Consejeros nacionales y los ministros de Estado, a los miembros de ambas Cámaras, de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de la Corte Electoral, por violación de la Constitución o de las leyes u otros delitos graves, después de haber conocido sobre ellos a petición de parte o de alguno de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa.

### CAPÍTULO III

94. La Cámara de Senadores se compondrá de treinta y un miembros, elegidos directamente por el pueblo, considerándose a la República como una sola circunscripción electoral, de acuerdo con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio se establecen en la sección tercera y a lo que expresan los artículos siguientes.

La presidencia de la Cámara de Senadores y la Asamblea General será desempeñada por el primer titular de la lista más votada dentro del lema más votado. En caso de vacancia definitiva ocupará la presidencia el titular que le siga, de la misma lista.

95. Los senadores serán elegidos por el sistema de la representación proporcional integral.

96. La distribución de los cargos de senadores obtenidos por diferentes sublemas dentro del mismo lema partidario, se hará también proporcionalmente al número de votos emitidos a favor de las respectivas listas.

97. Los senadores durarán cuatro años en sus funciones.

98. Para ser senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio, o legal con siete años de ejercicio, y, en ambos casos, treinta años cumplidos de edad.

99. Son aplicables a los senadores las incompatibilidades a que se refiere el artículo 91, con las excepciones en el mismo establecidas.

100. No pueden ser candidatos a senadores los jueces y fiscales letrados, ni los funcionarios policiales, ni los militares con mando de fuerza o en ejercicio de alguna actividad militar, salvo que renuncien y cesen en sus cargos con tres meses de anticipación al acto electoral.

101. El ciudadano que fuere elegido senador y representante podrá optar entre uno y otro cargo.

102. A la Cámara de Senadores corresponde abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Representantes o la Junta Departamental, en su caso y pronunciar sentencia al solo efecto de separarlos de sus cargos, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

103. Los acusados a quienes la Cámara de Senadores haya separado de sus cargos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, quedarán, no obstante, sujetos a juicio conforme la ley.

### SECCIÓN SEXTA

#### De las sesiones de la Asamblea General. Disposiciones comunes a ambas Cámaras de la Comisión Permanente

### CAPÍTULO I

104. La Asamblea General empezará sus sesiones el quince de marzo de cada año, sesionando hasta el quince de diciembre, o sólo hasta el quince de octubre en el caso de que haya elecciones, debiendo entonces la nueva Asamblea empezar sus sesiones el quince de febrero siguiente.

La Asamblea General se reunirá en las fechas indicadas sin necesidad de convocatoria especial del Poder Ejecutivo.

Sólo por razones graves y urgentes, la Asamblea General o cada una de las Cámaras, así como el Poder Ejecutivo, podrán hacer cesar el receso, y con el exclusivo objeto de tratar los asuntos que han motivado la convocatoria.

### CAPÍTULO II

105. Cada Cámara se gobernará interiormente por el reglamento que se dicte, y,

reunidas ambas en Asamblea General, por el que ésta establezca.

106. Cada Cámara nombrará su presidente y vicepresidente, a excepción del presidente de la Cámara de Senadores, respecto al cual regirá lo dispuesto en el artículo 94.

107. Cada Cámara nombrará sus secretarios y el personal de su dependencia, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que deberá establecer contemplando las reglas de garantías previstas en los artículos 58 a 66, en lo que corresponda.

108. Cada Cámara sancionará dentro de los doce primeros meses de cada legislatura, sus presupuestos de sueldos y gastos, por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en los presupuestos respectivos.

En el transcurso de la legislatura podrán introducirse las modificaciones que se estimen estrictamente indispensables.

109. Ninguna de las Cámaras podrá abrir sus sesiones mientras no esté reunida más de la mitad de sus miembros y si esto no se hubiese realizado el día que señala la Constitución, la minoría podrá reunirse para compeler a los ausentes bajo las penas que acordare.

110. Las Cámaras se comunicarán por escrito entre sí y con los demás Poderes por medio de sus respectivos presidentes y con autorización de un secretario.

111. Las pensiones graciables serán resueltas mediante el voto secreto y requerirán la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Los reglamentos de cada Cámara podrán establecer el voto secreto para los casos de venias y designaciones.

### CAPITULO III

112. Los senadores y los representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.

113. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito in fraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

114. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean de los detallados en el artículo 93, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspenso en sus funciones y quedará a disposición del tribunal competente.

115. Cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Por igual número de votos podrá removerlo por imposibilidad física o incapacidad mental superveniente a su incorporación.

Bastará la mayoría de votos de presentes para admitir las renunciaciones voluntarias.

116. Las vacantes que por cualquier motivo se produzcan en cada legislatura, se llenarán por los suplentes designados al tiempo de las elecciones, del modo que expresará la ley, y sin hacerse nueva elección.

La ley podrá autorizar también la convocatoria de suplentes por impedimento temporal o licencia de los legisladores titulares.

117. Los senadores y los representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de su mandato, y que será fijada por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, en el último período de cada legislatura, para los miembros de la siguiente. Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo.

### CAPITULO IV

118. Todo legislador puede pedir a los ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte Electoral, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del presidente de la Cámara respectiva, el que lo transmitirá de inmediato al órgano que corresponda. Si éste no facilitare los infor-

mes dentro del plazo que fijará la ley, el legislador podrá solicitarlos por intermedio de la Cámara a que pertenezca, estándose a lo que ésta resuelva.

No podrá ser objeto de dicho pedido lo relacionado con la materia y competencia jurisdiccionales del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

119. Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a la Sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización sin perjuicio de lo dispuesto en la sección séptima.

Cuando los informes se refieran a entes autónomos o servicios descentralizados, los ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo consejo o directorio.

120. Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos.

121. En los casos previstos en los tres artículos anteriores, cualquiera de las Cámaras podrá formular declaraciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la sección octava.

## CAPITULO V

122. Los senadores y los representantes, después de incorporados a sus respectivas Cámaras, no podrán recibir empleos rentados de los Poderes del Estado, de los gobiernos departamentales, de los entes autónomos, de los servicios descentralizados o de cualquier otro órgano público ni prestar servicios retribuidos por ellos en cualquier forma, sin consentimiento de la Cámara a que pertenezcan, quedando en todos los casos vacante su representación en el acto de recibir el empleo o de prestar el servicio.

Cuando los senadores y los representantes sean llamados a ejercer temporalmente funciones de consejeros nacionales o a desempeñar Ministerios o subsecretarías de Estado, quedarán suspendidos en sus funciones legislativas, sustituyéndoseles, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente.

123. La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro

cargo público electivo, cualquiera sea su naturaleza.

124. Los senadores y los representantes tampoco podrán, durante su mandato:

1.º Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los gobiernos departamentales, entes autónomos, servicios descentralizados o cualquier otro órgano público;

2.º tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados.

La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo.

125. La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los senadores y a los representantes hasta un año después de la terminación de su mandato salvo expresa autorización de la Cámara respectiva.

126. La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en los dos artículos precedentes o establecer otras, así como atenderlas a los integrantes de otros órganos.

## CAPITULO VI

127. Habrá una Comisión Permanente compuesta de cuatro senadores y siete representantes elegidos por el sistema proporcional: designados unos y otros, por sus respectivas Cámaras. Será presidente de la misma un senador de la mayoría.

La designación se hará anualmente, dentro de los quince días de la constitución de la Asamblea General o de la iniciación de cada período de sesiones ordinarias de la legislatura.

128. Al mismo tiempo que se haga esta elección, se hará la de un suplente para cada uno de los once miembros que entre a llenar sus funciones en los casos de enfermedad, muerte u otros que ocurran, de los titulares.

129. La Comisión Permanente velará sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo la responsabilidad para ante la Asamblea General actual o siguiente, en su caso.

130. Para el caso de que dichas advertencias, hechas hasta por segunda vez, no surtieran efecto, podrá por sí sola, según la importancia o gravedad del asunto, convocar a la Asamblea General.

131. Ejercerá sus funciones mientras la Asamblea General estuviere en receso y hasta que se reinicien sus sesiones ordinarias.

No obstante, interrumpido el receso y mientras duren las sesiones extraordinarias, la Asamblea General o cualquiera de las Cámaras podrán, cuando así lo resuelvan, asumir jurisdicción en los asuntos de su competencia que se encuentren a consideración de la Comisión Permanente, previa comunicación a este Cuerpo.

Si hubiesen caducado los poderes de los senadores y representantes, por expiración del plazo constitucional, sin que estuviesen proclamados los senadores y representantes nuevamente electos, la Comisión Permanente en ejercicio continuará en las funciones que en este Capítulo se le confieren, hasta la constitución de las nuevas Cámaras.

En éste caso, al constituirse cada una de las Cámaras, procederá a efectuar la designación de los nuevos miembros de la Comisión Permanente.

132. Corresponderá también a la Comisión Permanente, prestar o rehusar su consentimiento en todos los casos en que el Poder Ejecutivo lo necesite, con arreglo a la presente Constitución, y la facultad concedida a las Cámaras en los artículos 118 y siguientes sin perjuicio de lo dispuesto por el numeral 13º del artículo 168.

## SECCIÓN SÉPTIMA

### De la proporción, discusión, sanción y promulgación de las leyes

#### CAPITULO I

133. Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras

a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 6.º del artículo 85 y artículo 86.

#### CAPITULO II

134. Si la Cámara en que tuvo principio el proyecto, lo aprueba, lo pasará a la otra para que discutido en ella, lo apruebe también, lo reforme, adicione o deseche.

135. Si cualquiera de las dos Cámaras a quien se remitiese un proyecto de ley, lo devolviese con adiciones u observaciones, y la remitente se conformase con ellas, se le avisará en contestación, y quedará para pasarlo al Poder Ejecutivo; pero si no las hallare justas, e insistiese en sostener su proyecto tal y cual lo había remitido al principio, podrá en tal caso, por medio de oficio, solicitar la reunión de ambas Cámaras y según el resultado de la discusión, se adoptará lo que decidan los dos tercios de sufragios, pudiéndose modificar los proyectos divergentes o, aun, aprobar otro nuevo.

136. Si la Cámara a quien fuese remitido el proyecto no tiene reparos que oponerle, lo aprobará, y sin más que avisarlo a la Cámara remitente, lo pasará al Poder Ejecutivo para que lo haga publicar.

Los proyectos de ley no sancionados por una y otra Cámara en la misma legislatura, se considerarán como iniciados en la Cámara que los sancione ulteriormente.

137. Si recibido un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Asamblea General dentro del plazo perentorio de diez días.

138. Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes.



139. Si las observaciones del Poder Ejecutivo se refiriesen a una parte del proyecto, la Asamblea, por mayoría absoluta de presentes podrá ratificarlo ajustándose a aquéllas.

140. Si las Cámaras reunidas desaprobaran el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente legislatura.

141. En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Ejecutivo, las votaciones serán nominales por sí o por no, y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones u observaciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa.

142. Cuando un proyecto hubiere sido desechado al principio por la Cámara a quien la otra se lo remita, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado hasta el siguiente periodo de la legislatura.

### CAPITULO III

143. Si el Poder Ejecutivo, a quien se hubiere remitido un proyecto de ley, no tuviese reparo que oponerle, lo avisará inmediatamente, quedando así de hecho sancionado y expedito para ser promulgado sin demora.

144. Si el Ejecutivo no devolviese el proyecto, cumplidos los diez días que establece el artículo 137, tendrá fuerza de ley y se cumplirá como tal, reclamándose esto en caso omiso por la Cámara remitente.

145. Reconsiderado por las Cámaras reunidas un proyecto de ley que hubiese sido devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones si aquéllas lo aprobaran nuevamente, se tendrá por su última sanción y comunicado al Poder Ejecutivo, lo hará pronunciar en seguida sin más reparos.

### CAPITULO IV

146. Sancionada una ley, para su promulgación se usará siempre de esta fórmula:

“El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, decretan:”

### SECCIÓN OCTAVA

**De las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo**

### CAPITULO ÚNICO

147. Cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la conducta de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.

Quando se presenten mociones en tal sentido la Cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de legisladores que concurra.

148. La censura, pronunciada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, determinará la renuncia inmediata de sus cargos del ministro o de los ministros afectados por ella.

### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

1. História da América — V. Tapajós
2. Reforma Constitucional Argentina — Salvador C. Vigo
3. Historia de la Democracia Argentina — Leopoldo R. Ornstein
4. Comentarios a las Constituciones políticas de Iberoamerica — Luis Muñoz
5. República Oriental del Uruguay — La Constitución de 1952 — Manuel M. de la Bandera.

O direito que possuímos de usar, gozar e dispor dos nossos bens, sejam eles móveis ou imóveis, constitui, na linguagem e na técnica jurídicas, *domínio* — noção que, não raro se confunde com a de propriedade, ainda que esta seja mais objetiva e aquêle mais subjetivo. O Código Civil estabelece em um de seus artigos que a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. O domínio, porém, presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário, *ex-vi* do Código Civil.

A propriedade e o domínio se confundem assim no mesmo titular da relação de direito, podendo outrem ser detentor da posse.

Assim é que, nas operações de compra e venda de bens móveis, o proprietário, ao transferir a posse, pode preservar-se o domínio da coisa, mediante o pacto de reserva de domínio. O mesmo acontece nos contratos de promessa de venda de imóveis: o vendedor ao transferir a posse direta da coisa se reserva a posse indireta e, portanto o *domínio*. Sòmente com o pagamento integral do preço é que se transfere o domínio e se opera a translação da propriedade, com a inscrição no Registro de Imóveis.

Quando, porém, o domínio deixa de ser exclusivo, quando a propriedade passa a pertencer a mais de um titular, quando sobre o mesmo objeto há mais de uma relação de direito, surge, então, o *condomínio*.

Podem, assim, os condôminos usar, gozar e dispor livremente de sua parte, da maneira que lhes aprouver; sòmente, para tornar possível a coexistência de direitos iguais sobre a mesma coisa, não lhes assiste o direito de se excluírem, não porque o domínio haja perdido o seu caráter exclusivo, mas pelo fato de ficar este suspenso, em relação a eles, até que, pela divisão e partilha, o direito de cada um se concretize materialmente ou se localize na coisa comum.

—oOo—

## CONDOMÍNIO

Compilação de  
Norma Izabel Ribeiro Martins  
Pesquisadora do Serviço de  
Informação Legislativa

Desde antigüidade relativamente remota existiram prédios urbanos divididos em andares autônomos, pertencentes a proprietários diversos. Os homens das cavernas perfuravam rochas volumosas e ali instalavam moradas superpostas, de diferentes famílias.

Antes do início do segundo milênio anterior à era cristã, um ato do tempo de Imerum, rei de Sipar, dizia respeito à venda do pavimento térreo de um prédio, continuando no domínio do vendedor o primeiro andar, próprio para uma taverna. Ficava designado que as paredes da fração alienada pertenceriam ao comprador e serviriam para separar bens imóveis distintos. De fato, na Caldeia, a divisão horizontal formando diversas pro-

priedades surgiu com as primeiras casas de vários andares e o uso dos tijolos secados ao sol. Dali o costume se espalhou pelo Oriente. Praticava-se em Babilônia, cerca de dois mil e quinhentos anos antes da era cristã, a divisão da propriedade no sentido horizontal, uso que dali passou para o Egito e Palestina.

HUBER, autor do Projeto do Código Civil Suíço, opina haver-se difundido a divisão horizontal no Ocidente da Europa, graças ao uso das casas de madeira, às quais atribuíam o caráter de coisas móveis. Estendeu-se o novo sistema aos prédios de pedra e tijolo, para facilitar a partilha de edifícios estreitos.

Na segunda metade do século dezesete começou a abrir caminho franco a possibilidade de uma propriedade dividida por andares de casa, inovação contra a qual se rebelou o espírito combativo de CAEPOLA. BASNAGE, que viveu entre 1615 e 1695 e publicou a obra célebre — LA COUTUME DE NORMANDIE — afirmou existirem muitos edifícios, fracionados daquela maneira, nas cidades (da Normandia, naturalmente). Em todo caso, parece que, na França, as aglomerações urbanas iniciadoras da divisão horizontal das casas, em larga escala, foram Rennes e Grenoble, esta com amplitude maior. Ainda mais, no costume de Auxerre, de 1561, estava assinalado esse modo de propriedade, que se reconhecia de grande vantagem para as pessoas de pequenos recursos adquirirem casa própria nos centros urbanos. Hoje, em Grenoble, as casas pertencentes a um só proprietário constituem exceção, e, contra as previsões alemãs e austríacas a respeito do sistema ora em aprêço, raríssimos foram os litígios entre os co-participantes: em vinte anos, a Corte de Apelação proferiu dois acórdãos sobre edifícios de apartamentos; e em vinte e dois anos, o tribunal local conheceu de três processos atinentes ao mesmo assunto.

Em 1720, incêndio colossal destruiu, em Rennes, oitocentos e cinquenta casas. Forçados os proprietários a erigir belos imóveis segundo o plano traçado pelo notável urbanista GABRIEL, arquiteto do Rei, no espaço primitivo, diminuído pelo alargamento das vias públicas, agruparam-se os interessados, aos três e quatro, e elevaram edifícios altos, dos quais partilharam entre si os andares. Como a providência adotada deu bom resultado, o sistema prevaleceu e difundiu-se; usaram-no até em partilhas e testamentos.

Radicara-se na Bretanha, na Savóia, no Delfinado e na Córsega, antes de o acolherem em Paris. Naquela capital, havia resistência às hipotecas de frações separadas, de prédios, embora alguns casos de divisão horizontal se encontrassem até ao tempo de Luís Felipe. Já em 1813, aliás, o edifício do Grande Châtelet foi vendido, com reserva do pavimento térreo e da sobreloja, que pertenceriam a determinados comerciantes.

Tal processo o Código Francês já encontrou florescente em Rennes, Nantes, Saint-Malo, Caen, Ruão e Grenoble.

A crise das construções provocada pelo conflito mundial de 1914-1918 e particulares condições econômicas de após-guerra destruíram o equilíbrio entre a oferta e a procura de prédios urbanos para habitação. Surgiu em toda parte e popularizou-se rapidamente a *communio pro diviso*, como um expediente heróico e adequado a aumentar em todo tempo "a tranqüilidade e a continuidade do gozo da casa, base da economia doméstica e sacrária da família". Até então, na maioria dos países, só existia comunhão necessária nas Sucessões, e assim mesmo em caráter transitório.

Esta expressão, *communio pro diviso*, de *condomínio sui generis*, é hoje aceita internacionalmente.

Há que distinguir, pois, entre *comunhão* e *condomínio*.

Segundo ALONSO CALDAS BRANDAO, "comunhão, *communio*, é termo genérico de sentido amplo, ao passo que *condomínio* tem significado mais restrito: é a comunhão numa coisa determinada, a título de propriedade. *Condomínio* é, etimologicamente, palavra composta da preposição COM e da palavra DOMINIO e significa domínio comum, co-propriedade. Comunhão, em sentido clássico, exclui a divisão ou a distribuição pelos comunheiros de partes físicas da coisa comum. Temos, assim, a *communio pro indiviso*, a comunhão romana, a comunhão tradicional ou a comunhão total."

PENA FORTES MENDES sustenta que "condomínio é a propriedade e posse de cada condômino, na totalidade da coisa *pro indiviso*. É esta relação de domínio e posse *pro indiviso* que caracteriza o condomínio. Todos, igualmente, mas sem constituírem pessoa moral, são senhores não de partes respectivas, mas da coisa".

Nesta definição temos a comunhão e o condomínio consagrados no Código Civil Brasileiro, em seus artigos 52 e 53:

“Art. 52 — Coisas divisíveis são as que se podem partir em porções reais e distintas formando cada qual um todo perfeito.

Art. 53 — São indivisíveis:

I — Os bens que se não podem partir sem alterações na sua substância.

II — Os que, embora naturalmente divisíveis, se consideram indivisíveis por lei ou vontade das partes”.

A comunhão *pro diviso*, ou condomínio por andares ou apartamentos, “... é uma contemporaneidade do estado de divisão com o estado de indivisão, o primeiro relativamente àquela coisa, àquelas frações que os proprietários têm, distintas e separadas, e o segundo, quanto às coisas que são comuns a todos, que interessam a todos.”

Nos edifícios de apartamentos — escreve Pontes de Miranda — o que constitui o *diviso* é o apartamento. Apartamento não é só a parte divisa da construção — é a parte da construção *mais* o que se haja destinado ao uso exclusivo do apartamento.

Para WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA o condomínio em edifícios divididos por andares ou apartamentos constitui uma combinação de propriedade comum e de propriedade exclusiva. Cada condômino é senhor exclusivo de uma fração do edifício, andar ou apartamento, e co-proprietário das partes comuns do edifício.

PIMENTEL DUARTE assim se expressa: “O Decreto n.º 5.481, de 1928, veio estabelecer no Brasil a divisibilidade dos imóveis em planos horizontais. Mas, ao mesmo tempo que admite a divisão — de que resulta a propriedade autônoma — mantém a comunhão em determinadas partes do imóvel. Daí, o que se pode denominar “sistema misto de direito patrimonial”.

SERPA LOPES, por sua vez, pondera que “na propriedade em planos horizontais o que se esbate é a fusão das duas modalidades de domínio; a propriedade privada e a comunhão. Opera-se, então, uma justaposição, recaindo a propriedade privada sobre as coisas atingidas pelo uso comum de todos os proprietários”.

Em sendo, pois, uma contemporaneidade do estado de divisão com o estado de indivisão, o condomínio *pro diviso* é um complexo de interesse e de relações de moradia.

O condomínio por andares ou apartamento está regulado pela Lei n.º 5.481, de 25 de junho de 1928, cujo art. 1.º, com a redação da Lei 285, dispõe que os edifícios de mais de 2 andares, construídos de cimento armado ou matéria similar incombustível, sob a forma de apartamentos isolados entre si, contendo cada um, pelo menos, três peças, e destinados a escritórios ou residências particulares, poderão ser alienados no todo ou em parte, objetivamente considerada, constituindo cada apartamento uma propriedade autônoma, sujeita às limitações estabelecidas nesta lei.

Cada apartamento será assinalado por uma designação numérica, averbada no Registro de Imóveis, para os efeitos de identidade ou discriminação.

É mister não confundir, pois, o instituto de que nos ocupamos — a comunhão *pro diviso* ou condomínio especial — com o condomínio ordinário ou tradicional de que cogita o artigo 623 do Código Civil, e em que se verifica a concorrência de dois ou mais proprietários sobre a mesma coisa.

As circunstâncias difíceis e a legislação de emergência não mais revogada, que brotaram da conflagração tremenda, desanimaram os empregadores de dinheiro em prédios para locação e, ao mesmo passo que avolumaram o anseio pela posse de casa própria encareceram, em ritmo desnorteante, a mão de obra e os materiais de construção. Isto propeliu a inventiva providencial e inexgotável dos homens a criar um sistema de edificações ainda mais complexo e eficiente que o até então conhecido e adotado em várias regiões européias, o dos prédios de andares autônomos subdivididos em frações distintas, os *flats*, dos ingleses, *appartements*, dos franceses, origem do neologismo necessário e consagrado *apartamento*.

O instituto determinou maior distribuição da riqueza, fonte de bem-estar, e mais completa disciplina social; pelo que merecia dos legisladores e magistrados apoio especial e segura orientação. Desenvolveu-se, não só qualitativa, mas também quantitativamente, formando enormes conjuntos, vastos *arranha-céus*, divididos horizontal e verticalmente, com propriedades distintas e numerosos serviços e zonas comuns, resultando notória

complexidade de direitos e relações entre os co-participantes, que obrigam a situar e limitar o alcance clássico do *jus prohibendi*.

Assim foi impôsto ao jurista e ao legislador, pela realidade viva, o edifício dividido por andares ou apartamentos, porém constituindo um todo orgânico e incidível sob o aspecto arquitetônico, fracionado e ao mesmo tempo unificado em uma complexa harmonia de serviços.

Tôda inovação suscita receios e dúvidas. Assim aconteceu com o sistema da divisão horizontal. Escritores de renome consideraram-na modalidade pouco interessante de direito dominical, destinada a desaparecer, ou a perdurar apenas como particularidade imóvel de certas e restritas regiões.

Julgaram-na perigoso ninho de processos, *mater rizarum*. Tais qualificativos cabem à indivisão *total*; o mesmo não se verifica a respeito do moderno condomínio, parcial. Aquela corresponde ao estado primitivo da propriedade — desordenado, sem o freio de disciplina sólida; este constitui um tipo original e contemporâneo — condicionado, bem regulado. Longe de revelar tendência para desaparecer, ocupa regiões novas, alastra-se por tôda a parte, impõe-se a particulares e a legisladores, pois facilita a aquisição da casa própria, aspiração constante dos homens previdentes, sobretudo nas proximidades dos centros de trabalho. Estas razões, aduzidas onde abundam os capitais, avultam num país de fortunas médias ou, em regra, abaixo da média, como o Brasil.

Na verdade, a partilha horizontal se nos depara como a extensão, ao domínio urbano, do fenômeno de fracionamento, que multiplica na titularidade o número de proprietários; aplica, à esfera da habitação, algo semelhante à idéia cooperativa, cujos benefícios são de evidência solar. Tal idéia teve alguma repercussão em Paris e Chicago, em vez da propriedade múltipla. Uma original sociedade constrói um prédio e é dona exclusiva do mesmo; os sócios ocupam frações determinadas, pagando aluguel nominal fixo, que é, de fato, amortização por noventa e nove anos; cedem a outros o seu direito, mediante o *placet* do Conselho de Administração; todos concorrem para as despesas gerais — custeio, reparos, taxas, impostos. Também existem, em tôda parte, as chamadas casas de dois lances ou duas alas, constituindo prédios diversos, embora sejam contíguos. Não têm analo-

gia com os edifícios de apartamentos, pois não são comuns o telhado ou coberta superior, nem o solo.

O progresso do espírito social e de colaboração sob as suas várias formas, a consciência cada vez maior das vantagens da solidariedade, que os homens adquirem, e em todos os domínios da atividade, os aproxima e liga, propulsionam e aceleram a evolução necessária para o desenvolvimento amplo e a universalização paulatina do sistema de casas fracionadas horizontalmente, em partes autônomas e bem determinadas.

A espécie referida foi, por muito tempo, regulada pelos usos e costumes. Estes, porém, não bastariam, hoje, para resolver as novas e crescentes dificuldades advindas da enorme importância dos imóveis divididos no sentido horizontal; das instalações impostas pelo progresso da arquitetura e do conforto; do número de proprietários que atinge a setenta e até cem por edifício; do fato de se ignorarem, em geral, uns aos outros, não sabendo cada qual quem é o seu vizinho; bem como da falta de espírito de comunidade ou de associação forçada, espírito este que muito contribuiria para evitar atritos e aplinar discordâncias.

Faz-se mister, portanto, a lei reconhecendo o domínio parcelado, mas exclusivo, e permitindo regular simples e rapidamente as dificuldades criadas por mal-entendidos, ou má vontade de minoria recalcitrante. Tal providência se vai impondo em tôda parte e é adotada afinal.

A norma positiva necessária, embora não tenha efeito retroativo, aplica-se aos prédios divididos horizontalmente antes da sua promulgação, salvo os pontos já disciplinados em convenção, título ou regulamento.

Dificuldades a resolver com o auxílio de lei, ou regulamento:

- 1.º — conseguir e manter a harmonia necessária para tirar, cada um, da sua propriedade, o máximo de utilidade;
- 2.º — propiciar os meios práticos de atender as necessidades gerais do imóvel e, com o objetivo de facultar a melhor gestão do interesse comum, assegurar a disciplina indispensável para qualquer agrupamento atingir o seu fim.

No Brasil vigorou, desde antes da Independência e até a promulgação do Código Civil, regra positiva claramente precursora da divisão horizontal. Com efeito, prescreveram as "Ordenações Filipinas", livro I, título 68, § 34: "Se uma casa fôr de dois senhores, de maneira que de um dêles seja o sótão, e de outro o sobrado, não poderá aquêle, cujo fôr o sobrado fazer janela sôbre o portal daquele cujo fôr o sótão, ou logea, nem outro edificio algum". Esta norma foi consolidada por TEIXEIRA DE FREITAS e CARLOS DE CARVALHO, com a seguinte redação: "Se uma casa fôr de dois donos, pertencendo a um as lojas e ao outro o sobrado, não poderá o dono do sobrado fazer janela, ou outra obra, sôbre o portal das lojas".

O projeto de lei especial reguladora do sistema de edificios divididos horizontalmente atravessou as duas Casas do Parlamento brasileiro sem sofrer acurado estudo, nem ser objeto de um debate à altura do assunto.

Coube ao Brasil ser um dos primeiros países a elaborar normas específicas regulamentando a co-propriedade por andares ou apartamentos.

A co-propriedade horizontal tem adquirido, nos últimos tempos, desenvolvimento verdadeiramente extraordinário. Sente-se uma autêntica febre de condomínios, sem grandes preocupações pelos problemas futuros.

O custo cada vez maior dos terrenos e das construções, o aumento crescente de populações nas grandes cidades, a tornar cada vez mais exíguo o espaço e mais crucial o problema de transportes, exigiu a construção de grandes edificios de apartamentos pertencentes a proprietários diversos. Acrescentem-se a êsses fatores o desejo crescente de possuir casa própria e as facilidades de aquisições, mediante pagamentos parcelados, com amortização de capital e juros, a longo prazo.

Por outro lado, grandes companhias empreenderam a construção de vários conjuntos arquitetônicos, vendendo-os parceladamente, a prazo, com vantajosos lucros. Finalmente, nos últimos tempos, têm sido lançados à venda prédios de apartamentos a construir, ficando a cargo dos adquirentes o pagamento do custo do terreno, das contribuições e da margem de lucro dos incorporadores. (1)

Como já foi dito, o Brasil foi um dos primeiros países a elaborar formas específicas regulamentando o assunto em tela.

O Decreto n.º 5.481, de 25 de junho de 1928, deu estatuto à citada forma de propriedade. Posteriormente, foi modificado, em parte, pelo Decreto-Lei n.º 5.234, de 8 de fevereiro de 1943, que, a seu turno, foi substituído pela Lei n.º 285, de 5 de junho de 1948. A legislação sôbre registros públicos (Decreto n.º 4.857, de 9 de novembro de 1939 e Decreto n.º 5.318, de 19 de setembro de 1940), completou a organização do sistema. É de notar que êste Decreto brasileiro, como as leis similares promulgadas na Bélgica, França, Itália e Bulgária apenas regula as simples relações de condomínio, *sine affectu societatis*. Não se aplica, portanto, à comunhão conjugal, às necessidades civis ou comerciais, associações sem fins lucrativos etc. Estas se regem pelas normas peculiares e adequadas.

Os fundamentos consagrados pelo Decreto n.º 5.481, de 25 de junho de 1928, não foram o resultado de estudos aprofundados e discussões detalhadas, não estão à altura das tradições jurídicas que exornam e abrilhantam a cultura do povo brasileiro. Há, ainda, falhas e imperfeições, que a prática vai procurando sanar, bem ou mal, através de regulamentos condominais.

CARLOS MAXIMILIANO explica como adveio e foi promulgado o Decreto n.º 5.481, de 25 de junho de 1928:

"Ausente da Câmara dos Deputados, um professor da Faculdade de Direito de São Paulo chegou ao Rio de Janeiro quando se ia proceder, naquele ramo do Congresso Nacional, a terceira e última votação da nova norma. Assomou à tribuna: lamentou a falta de oradores e de emendas durante os prazos regimentais para discutir a matéria; reproduziu os argumentos de MARCEL PLANIOL contra a divisão real dos prédios; pôs em relêvo a clamorosa injustiça de se restringir o alcance da providência planejada aos prédios de mais de cinco andares, e combateu a desapropriação baseada no valor locativo; pois lhe parecia equânime tomar por fundamento do cômputo da indenização o valor atual. Saiu em defesa da Comissão de Justiça um membro da mes-

ma. O seu discurso pôs em realce o seguinte: a) relativamente à matéria de excepcional relevância, o apologista do Projeto apenas perlustrou o livro elementar de COLIN & CAPITANT, que ao assunto consagram duas páginas e meia; b) em novembro de 1927, alguns advogados levaram um projeto pronto à mencionada corporação permanente da Câmara e encareceram a urgência de se adotar a medida que êle enfeixava; o presidente da Comissão Parlamentar referida, com elegante displicência, nem designou relator, como é de praxe, para estudar e esclarecer a matéria; ali mesmo, em plena sessão, procedeu a exame e ligeiros retoques na obra alheia; em seguida, a enviou ao Plenário, sem dispêndios de erudição e nem, ao menos, a roupagem tênue da apressada exposição de motivos. Os dois oradores concluíram fazendo votos para que agisse com abundância maior de zelo pelo assunto, o Senado; porém neste areópago houve apenas um parecer anódino recomendando a aprovação do Projeto, que não mereceu, ali, as honras de um discurso nem a melhoria propiciada por qualquer emenda."

É de se concluir, pois, que os *Trabalhos Preparatórios*, em regra já de valor não vultoso, nada contribuíram para facilitar a inteligência da lei brasileira, ao contrário do que sucedeu com a belga e a francesa, atinentes ao mesmo assunto.

Segundo ALONSO CALDAS BRANDÃO, o Decreto Legislativo n.º 5.481 surgiu em consequência da impossibilidade de aplicação do art. 52 do Código Civil (coisas divisíveis) à nova modalidade que já aflorava nos espíritos mais penetrantes pois, conforme sustentou o então Deputado João Mangabeira, na brilhante defesa que fez do projeto, em face do art. 52 do Código Civil "o que se pode vender é uma parte ideal da coisa, como uma terça parte, a metade etc., pois o Código proíbe a venda de porção certa, definida, dividida do edifício."

Dai a necessidade de modificar-se o Código a fim de permitir-se que se façam vendas parciais, por andares ou apartamentos, que a lei brasileira não permitia, acompanhando assim o Código Civil alemão.

Conforme acentuava o Deputado João Mangabeira na defesa do projeto, o domínio de apartamentos, já àquela época, se apresentava como solução jurídica para um problema social: "é, pois, sob a inspiração de situação nova, de uma contingência social, que reformamos o Código Civil Brasileiro, dando remédio jurídico ao fato econômico novo, oferecendo às pequenas bôlsas o ensejo de possuir um lar de sua propriedade, pois o povo não quer uma relação jurídica, quer uma certeza econômica e um fato material." (2)

O projeto não teve sua paternidade nas duas Casas do Congresso. A iniciativa, conforme testemunha o Deputado João Mangabeira, coube a um grupo de advogados da Capital Federal, os quais, após elaborá-lo, submeteram-no à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, onde recebeu acolhimento favorável e algumas emendas, não despertando a matéria, em Plenário, na primeira discussão, maior interesse e atenção, como já se pôde reparar na explicação anterior de Carlos Maximiliano. Por isso mesmo que, ainda sob as considerações do Deputado João Mangabeira, tratava-se de ousada iniciativa, cuja repercussão jurídico-social não era fácil de prever à maioria dos Senhores Congressistas.

Sempre no sentido de demonstrar as inconveniências do projeto, salienta o Professor Francisco Morato que o Código Civil Brasileiro não proscreeve essa nova modalidade de propriedade; não a proibindo, consente. Entende, porém, que o próprio silêncio sobre o assunto traduz o espírito de hostilidade do legislador pátrio à medida que o projeto agora deseja instituir.

Frisa, em seguida, que o maior erro do projeto está em imaginar que, para se vender um andar, ou apartamento de um prédio, seja preciso lei nova, quando já se tem o domínio que compreende tudo isso. E acrescenta que "só não se registram transações nesse sentido, no Brasil, porque não há proprietários que queiram

realizá-las, nem pretendentes a tais propriedades, pois o que pretende o projeto é inconveniência que roça pela tolice.”

Para melhor divulgação da matéria em tela e para que possam ser comentados alguns de seus artigos, será transcrito o Decreto n.º 5.481, já alterado pela Lei n.º 285, de 5 de junho de 1948, que modificou a redação do seu art. 1.º e revogou o Decreto-Lei n.º 5.234, de 8 de fevereiro de 1943:

**DECRETO N.º 5.481, DE 25 DE JUNHO DE 1928**

**Dispõe sobre a alienação parcial dos edifícios de mais de dois andares, e dá outras providências (com a modificação feita à Lei n.º 285, de 5-6-48, que revoga o Decreto-Lei n.º 5.234, de 8-2-43).**

Art. 1.º — Os edifícios de dois ou mais pavimentos, construídos de cimento armado ou matéria similar incombustível, sob forma de apartamentos, isolados entre si, contendo, cada um, pelo menos, três peças, e destinados a escritórios ou residência particular, poderão ser alienados no todo ou em parte, objetivamente considerada, constituindo cada apartamento uma propriedade autônoma, sujeita às limitações estabelecidas nesta Lei. (3)

Parágrafo único — Cada apartamento será assinalado por uma designação numérica, averbada no Registro de Imóveis, para os efeitos de identidade e discriminação.

Art. 2.º — O terreno em que assentem o edifício e suas instalações e o que lhe sirva a qualquer dependência de fim proveitoso e uso comum dos condôminos ou ocupantes, constituirão coisa inalienável e indivisível de domínio de todos os proprietários do prédio.

Art. 3.º — É facultado dar em hipoteca, anticrese, arrendamento ou locação cada apartamento, observadas as regras em vigor para a propriedade em geral, excluída a restrição do art. 4.º, § 8.º, do Decreto n.º 169-A, de 19 de janeiro de 1890. (4)

Art. 4.º — O condomínio, por meação de parede, soalhos e tetos dos apartamen-

tos regular-se-á pelo disposto no Código Civil, no que lhe fôr aplicável.

Art. 5.º — Os proprietários de apartamentos contribuirão diretamente com quotas relativas a quaisquer impostos ou taxas federais, estaduais ou municipais, pagando-se por meio de lançamento, como se se tratasse de prédios isolados.

Art. 6.º — Se não fôr preferido o seguro em comum, cada proprietário de apartamento segura-lo-á, obrigatoriamente, contra incêndio, terremoto, ciclone ou outro acidente físico, que o destrua em todo ou em parte.

Parágrafo único — A reconstrução será sempre feita, guardadas, obrigatoriamente, a mesma forma externa e a mesma disposição interna, salvo o acôrdo unânime de todos os condôminos.

Art. 7.º — No caso de desapropriação, será a indenização de cada proprietário regulada pelo valor locativo de seu apartamento no ano anterior ao decreto que o declarar de utilidade ou necessidade pública.

Parágrafo único — A desapropriação alcançará sempre a totalidade do edifício com tôdas as suas dependências.

Art. 8.º — A administração do imóvel, no que respeita aos serviços que interessam a todos os moradores, como sejam os de esgôto, água, iluminação, telefone, elevador, asseio, desinfecções, vigilância interna e portaria, caberá a um dos proprietários de apartamento ou a terceiro eleito bienalmente, ou antes, em caso de vaga, por maioria de votos dos condôminos. (5)

Parágrafo único — Tais funções podem ser delegadas pelo mandatário a pessoa de sua confiança e sob sua responsabilidade.

Art. 9.º — Anualmente, os proprietários de apartamentos votarão, por maioria, a verba para as despesas comuns de conservação do edifício, concorrendo cada interessado, dentro do primeiro mês do trimestre, com a quota que lhe tocar para o custeio, de acôrdo com o valor de sua propriedade. As decisões da maioria em relação ao orçamento dessas despesas serão comunicadas aos interessados ausentes por meio de carta registrada e edital. (6)



Art. 10 — As obras que interessarem à estrutura integral do edifício ou ao seu serviço comum serão feitas com o concurso pecuniário de todos os proprietários de apartamentos, mediante um orçamento prévio aprovado nos termos do art. 8.º.

Art. 11 — É vedado a qualquer proprietário de apartamento:

- a) mudar a forma externa da fachada ou a distribuição interna dos compartimentos;
- b) decorar as paredes e esquadrias externas com tonalidades ou cores diversas das empregadas no conjunto do edifício;
- c) estabelecer enfermarias, oficinas, laboratórios ou instalações perigosas ou que produzam ruído incômodo;
- d) embaraçar o uso dos corredores e caminhos internos ou lançar-lhes detritos, águas ou impurezas;
- e) o emprêgo de qualquer processo de aquecimento suscetível de ameaçar a segurança do edifício ou prejudicar-lhe a higiene e a limpeza.

Parágrafo único — A transgressão de qualquer dessas proibições, verificada em processo judicial sumário, importará na multa de Cr\$ 2.000,00 a Cr\$ 5.000,00 cabendo a metade ao interessado que intentar a competente ação e a outra à Municipalidade, e o dôbro em caso de reincidência.

Art. 12 — Revogam-se as disposições em contrário.

*Para a realização deste trabalho foram consultados os seguintes autores:*

- ALONSO CALDAS BRANDÃO — "Manual do Condomínio".
- WILSON DE SOUZA CAMPOS BATALHA — "Loteamentos e Condomínios". Vols. I e II.
- YARA MÜLLER — "Direitos, Deveres e Ações no Condomínio".
- CARLOS MAXIMILIANO — "Condomínio — Terras, Apartamentos e Andares perante o Direito".
- LOPES DA COSTA — "Demarcação, Divisão — Tapumes".
- EDUARDO ESPÍNOLA — "Posse, Propriedade, Condomínio, Direitos Autorais".

(1) — Wilson de Souza Campos Batalha, pág. 194.

(2) — *Diário do Congresso Nacional* de 10-12-1927, pág. 7.098.

(3) — Redação dada pela Lei n.º 285, de 5-6-48.

Neste artigo, pelo qual só os edifícios de dois ou mais andares e construídos de cimento armado poderão ser parcelados, entende que se pretende fazer uma restrição às demais propriedades, segundo o Prof. Francisco Morato. Chama a atenção da Câmara para o art. 2.º do Projeto, o qual estabelece que o terreno em que se assentar a edificação é comum, não podendo ser dividido nem alienado. Acha que se deve tratar de equívoco, pois no Brasil não existe o "Direito de Superfície".

(4) — Quanto a este artigo, ainda sob as considerações do Prof. Francisco Morato, parece desarrazoado que a Comissão de Justiça haja feito referência ao Decreto n.º 169-A, de 19 de janeiro de 1890, já revogado pelo Código Civil. Alude-se, então, ao art. 7.º, em que se determina que no caso de desapropriação será a indenização de cada proprietário regulada pelo valor locativo de seu apartamento no ano anterior, entendendo-se que deve ser pelo valor natural.

(5) — Sobre a situação de empregados, porteiros, zeladores, funcionários e serventes de prédios de apartamentos residenciais, ver a Lei n.º 3.757, de 23-4-56, em nota ao art. 7.º, letra a, da Consolidação das Leis do Trabalho.

(6) — O condomínio *pro indiviso* não tem aplicação ao condomínio *pro diviso* senão para afirmar o princípio de que as quotas sômente serão iguais quando realmente o forem, ou em caso de dúvida. É nessa desigualdade do valor das quotas ou quinhões que se inspiram os art.ºs 9.º e 10.

O Brasil tem, na elaboração de suas Cartas Magnas, dado liberdades e feito restrições aos direitos dos brasileiros naturalizados. Juristas e legisladores se dividem em duas correntes de opiniões quanto a estes fatos. Uns dizem que já passamos por um excessivo liberalismo, quanto a estas regalias, que foi corrigido a tempo de colhermos os frutos amargos da tolerância. Outros falam deste liberalismo como a época em que o Brasil queria ver integrado em sua vida econômica e social os estrangeiros que renunciavam à nacionalidade de origem para se tornarem brasileiros e que, com a mentalidade nazi-fascista, nos tornamos severos para com estes voluntários patriotas e somos o país da América Latina que mais restrições faz aos naturalizados, adotando, em consequência, uma política como que de emigração.

Mantendo o quanto nos foi possível as próprias palavras da Constituição de 1891, da Constituição de 1946, da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, da Lei n.º 3.192, de 4 de julho de 1957 e demais documentos neste trabalho citados, fizemos um pequeno histórico dos direitos do naturalizado brasileiro.

São brasileiros os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que não residam estes a serviço de seu país; os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no país (neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela dentro de quatro anos); os que adquiriram a nacionalidade brasileira, nos termos do art. 69, n.º IV e V da Constituição de 24 de fevereiro de 1891; os naturalizados pela forma que a Lei estabelecer, exigidas aos portugueses apenas residência no País por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

Os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, n.º IV e V foram os estrangeiros que, achando-se no Brasil a 15 de novembro de 1889 (data da Proclamação da República) não declararam, dentro de seis meses depois de entrar em vigor a referida Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; ou os estrangeiros que possuíam bens imóveis no Brasil e eram casados com brasileiros, ou tinham filhos brasileiros e aqui residiam e que não manifestaram a intenção de conservar a nacionalidade de origem. (1)

De acôrdo com a Constituição, portanto, o naturalizado brasileiro e o brasileiro gozam aparentemente dos mesmos direitos. Ambos podem, de acôrdo com a mesma Carta, perder a nacionalidade quando voluntariamente se naturalizam para adquirir outra diferente; quando, sem licença do

## O NATURALIZADO E AS RESTRIÇÕES

*Humberto Haydt de Souza Mello*  
Pesquisador do Serviço de  
Informação Legislativa

Presidente da República, aceitam de go-  
vêrno estrangeiro comissão, emprêgo ou  
pensão. O naturalizado, entretanto, pode  
perder a nacionalidade brasileira por mais  
um motivo: quando, por sentença judiciá-  
ria, em processo que a Lei estabelecer, ti-  
ver cancelada sua naturalização por exer-  
cer atividade nociva ao interesse nacional.

A concessão da naturalização é de fa-  
culdade exclusiva do Presidente da Repú-  
blica (2). Exigem-se as seguintes condi-  
ções para a naturalização voluntária:

- 1 — capacidade civil do naturalizando,  
segundo a lei brasileira;
- 2 — residência contínua no território  
nacional pelo prazo mínimo de  
cinco anos, imediatamente ante-  
riores ao pedido de naturalização;
- 3 — ler e escrever a língua portuguesa,  
levada em conta a condição do  
naturalizando;
- 4 — exercício de profissão ou posse de  
bens suficientes à manutenção  
própria e da família;
- 5 — bom procedimento;
- 6 — ausência de pronúncia ou conde-  
nação no Brasil, por crime cuja  
pena seja superior a um ano de  
prisão;
- 7 — sanidade física. (3)

O prazo, para a petição, pode ser redu-  
zido para um ano quando o estrangeiro é  
filho de brasileiro ou brasileira; para dois  
anos, quando tem filho ou cônjuge brasi-  
leiro ou, ainda, quando o estrangeiro é ou  
foi empregado em legação ou consulado do  
Brasil e contar vinte anos de bons servi-  
ços; para três anos, quando o estrangeiro  
se recomenda pela capacidade profissional,  
científica ou artística, quando é agricultor  
ou trabalhador especializado em qualquer  
setor industrial, quando prestou serviços  
relevantes ao Brasil (4), quando tem, no  
Brasil, bem imóvel no valor mínimo de cem  
mil cruzeiros ou possui quota integralizada  
de igual montante em sociedade comer-  
cial ou civil destinada, principal e perma-  
nentemente, ao exercício da indústria ou  
da agricultura.

Ciente de tôdas estas exigências, o na-  
turalizando deverá requerer a mudança de  
nacionalidade ao Presidente da Repúbli-  
ca (5) e aguardar a entrega do Decreto,  
que constará de termo lavrado no livro de  
audiências e assinado pelo Juiz e pelo in-  
teressado. Nesta ocasião, o candidato deve

demonstrar que sabe ler e escrever a língua  
portuguesa, renunciar expressamente à na-  
cionalidade anterior e assumir o compro-  
misso de bem cumprir os deveres de brasi-  
leiro.

Qualquer brasileiro poderá impugnar uma  
naturalização durante seu processo, desde  
que o faça fundamentadamente, devendo  
ser junta ao processo a impugnação e os  
documentos que a acompanhem.

A naturalização só produz efeito após a  
entrega do Decreto e confere ao naturaliz-  
ado o gozo de todos os direitos civis e po-  
líticos, excetuados os que a Constituição  
Federal atribui exclusivamente aos brasi-  
leiros natos. O cônjuge do naturalizado,  
assim como seus filhos, continuam com a  
antiga nacionalidade e o nome do natu-  
ralizado poderá ser traduzido, se este o de-  
sejar (6).

O Decreto de naturalização pode ser  
tornado nulo se provada a falsidade ideo-  
lógica ou material de qualquer dos do-  
cumentos destinados à comprovação dos  
requisitos exigidos e à comprovação do  
tempo de residência, diminuído pelas si-  
tuações indicadas. Esta nulidade pode ser  
promovida pelo Ministério Público Federal  
ou mesmo por qualquer cidadão. Contudo,  
isto só poderá ocorrer dentro dos quatro  
anos que se seguirem à entrega do Decreto  
em questão.

Os direitos políticos são aquêles que a  
Constituição e as leis atribuem aos brasi-  
leiros, precipuamente o de votar e ser vo-  
tado. O brasileiro naturalizado não tem o  
pleno gozo destes direitos: é inelegível  
para a deputação federal, para a senatoria,  
para Presidência e Vice-Presidência da Re-  
pública; não pode ser Ministro de Estado,  
Ministro do Supremo Tribunal Federal,  
Governador e Vice-Governador de Estado.  
Tendo em vista que as inelegibilidades que  
não estão na Constituição Federal não po-  
dem ser criadas pela Constituição Esta-  
dual (7), o brasileiro naturalizado poderá  
candidatar-se a todos os outros lugares de  
representação. Isto porque o art. 31, I,  
veda à União, aos Estados, ao Distrito Fe-  
deral e aos Municípios criar distinções  
entre os brasileiros (8). Alguns brasileiros  
naturalizados, entretanto, podem candi-  
datar-se a Deputado Federal e a Senador:  
os que já haviam usado dêste direito e, por-  
tanto, já o adquiriram antes da vigência  
da Constituição de 1946 (9).

As distinções entre brasileiros são feitas  
pela atual Constituição nos casos em que  
são atendidos interesses públicos e a segu-  
rança nacional. Assim, não é permitido aos

naturalizados o acesso aos cargos mais importantes do País, os mais altos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário da União (10); não podem eles ser assistentes religiosos junto às Forças Armadas ou orientadores e responsáveis por empresas jornalísticas e de radiodifusão; os comandantes de navios nacionais, assim como seus empregadores, não podem ser brasileiros naturalizados; a armação e, pelo menos, 1/3 das tripulações, segundo nossa Constituição, deverão ser compostas por brasileiros natos (11).

Estas restrições existiram na Carta Constitucional do Império e no Ato Adicional (12). Já a Constituição de 1891 vedava aos naturalizados somente os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Senador e Deputado Federal. Entretanto, após seis ou quatro anos, decorridos da naturalização, poderiam se candidatar, respectivamente, aos dois lugares de representação federal (13). "A Constituição de 1934 voltou à orientação do direito imperial devido aos maus exemplos de grande liberalismo do regime anterior e criou novas limitações, que foram aproveitadas para a atual Constituição" (14).

A 24 de abril de 1957, o Sr. Deputado Castilho Cabral apresentou o Projeto de Emenda à Constituição, dispondo sobre direitos do brasileiro naturalizado, que tomou o n.º 11:

"O brasileiro naturalizado, depois de cinco anos da aquisição da cidadania, goza de todos os direitos de brasileiro nato, salvo o de ser eleito presidente ou vice-presidente da República, governador ou vice-governador de Estado."

Como justificação para a iniciativa, o Sr. Deputado se referiu ao fato de o Brasil já ter sido liberal no trato legal dos estrangeiros, mas que se vira forçado a não o ser pelo espírito nazi-fascista do período ditatorial e que por isto criara tantas restrições aos estrangeiros, mesmo aos naturalizados brasileiros. Nesta justificação foi citado o dito do Sr. Fernando Carneiro, segundo o qual nessa matéria, "o Brasil pode ser considerado o país menos liberal da América". Referiu-se ao fato de a naturalização, deste modo, não atingir ao seu objetivo máximo, dizendo cidadãos os estrangeiros que aqui se fixaram com o ânimo de permanecer e que, tendo em vista tantas restrições, tornavam-se apenas melos-cidadãos. Acusou nossa legislação vigente de estar dirigida para objetivos de emigração e não de imigração. Disse que a emenda

apresentada à Constituição seria o primeiro passo largo na retomada do caminho liberal traçado pela primeira Constituição republicana nesse aspecto. Dizendo-se nacionalista e defensor enérgico da soberania e das riquezas nacionais contra qualquer tutela política ou de domínio econômico estrangeiro, frisou que não se deve confundir nacionalismo com jacobinismo ou xenofobia quando se trata de assuntos de patriotismo. Ao fim da justificação, o Sr. Deputado completa: "E porque somos nacionalistas e patriotas é que queremos que o estrangeiro que se integrou na comunidade nacional pela naturalização tenha motivos para ser tão patriota quanto nós, sem as injustas restrições que o tornam uma espécie de pária, ao qual sonegam o direito de cidadão, perdida a pátria de origem sem adquirir uma nova Pátria."

A 25 de fevereiro de 1958, a Comissão Especial, presidida pelo Sr. Antônio Pereira Lima, tendo como Relator o Sr. Ranieri Mazzilli, foi favorável à emenda. O parecer do Relator, aprovado por unanimidade de votos, dizia que "na verdade, nossa consciência que nos define individualmente em um sentido de vida nacionalista, sem qualquer concessão na área dos patrimônios moral, cívico e físico, partilha dos mesmos sentimentos nobres do ilustre Autor da proposição, quando distingue, com a lucidez inseparável das responsabilidades de legislador, as idéias hígidas do reconhecimento de fatos que a ciência jurídica precisa colhêr no processo de formação nacional, das idéias meramente especulativas de emoções oriundas da exarcebada doentia com raízes na xenofobia e no jacobinismo". Reputando a obra como de autêntico patriotismo por reconhecer a necessidade útil de integrar efetivamente o estrangeiro naturalizado na comunidade brasileira, visto que no Brasil a contribuição demográfica do imigrante é das mais elevadas do Mundo, citou estatísticas do Ministério das Relações Exteriores (1955) onde figuravam 1.540.000 italianos, 1.480.000 portugueses, 230.000 alemães, 190.000 japoneses como cifras correspondentes à entrada no período de 1855 a 1950, cifra que corresponde a um contingente já assimilado, absorvido na vida econômica e social.

"Entendemos que a medida, sobre ser liberal, traz em si o reconhecimento de altas conveniências no sentido político, em suas repercussões sociais e econômicas, suficientemente demonstradas pelo seu ilustre autor." E encerra-se o Parecer: "Con-

vencidos do bem geral que a proposição consagrará, se transformada em texto integrante da nossa Carta Magna, somos de parecer que merece aprovação, pelas razões expostas."

\*\*\*

Os juristas Themístocles Cavalcanti e João de Oliveira Filho fizeram públicos seus pontos de vista por meio do jornal "O Globo" (1.º-6-64). Disse o primeiro:

"Os direitos dos naturalizados e sua equiparação aos brasileiros natos constituem, sem dúvida, algumas das grandes aspirações, não só dos naturalizados, mas também dos brasileiros que desejam a integração completa desses seus irmãos à comunidade nacional. A própria Constituição declara que são brasileiros tanto os que nasceram no Brasil quanto os naturalizados. Há, entretanto, reservas a fazer, em decorrência da própria conjuntura internacional, com o objetivo de apurar, devidamente, as condições de cada um. Neste particular, há alguns senões na última lei que reduziu a interferência judicial no processo de naturalização. Mas o problema mais grave é o da equiparação no acesso a alguns cargos administrativos, a meu ver mais importante do que os próprios cargos eletivos, que passam por uma triagem muito maior — a eleição.

"A liberalidade que existe em relação aos cargos diplomáticos e de outras áreas que envolvem problemas de segurança nacional é que estaria a exigir ou a exclusividade de brasileiro nato ou, pelo menos, prazos maiores de residência no País e provas outras de identificação com a comunidade nacional, que não são comuns aos naturalizados que entram para o serviço público, alguns ainda muito jovens. Se é verdade que não basta a qualidade de nacional para augurar uma lealdade absoluta, não é menos verdade que, sem cautelas especiais, os riscos serão cada vez maiores.

"A realidade do mundo contemporâneo, a subversão de certos conceitos éticos que envolvem a lealdade do cidadão, nacional ou estrangeiro, para com as instituições do país em que vive, é que justificam essas reservas, por mais que se imponha uma renovação de estrutura social, em bases mais igualitárias e livres de discriminações."

O jurista João de Oliveira Filho diz o seguinte:

"Acho que não se deve estabelecer discriminação política entre brasileiro nato e naturalizado. Todos devem ter as mesmas obrigações e mesmos direitos. As mesmas restrições que os brasileiros natos têm, os naturalizados as terão. Pensar que o naturalizado, porventura eleito Chefe da Nação, possa levar o País a se submeter ao seu de origem, é esquecer a possibilidade de que o brasileiro nato, nesse cargo, possa submeter-se à orientação de outro país. Dom Pedro I, português, foi um grande brasileiro. Dona Maria II, brasileira, foi uma grande portuguesa. Não admito que haja mais patriotismo e responsabilidade em quem, inconscientemente, nasce no país, do que naquele que, conscientemente, o adota como sua nação."

\*\*\*

O Sr. Raul Mário da Cunha Costa, em carta ao Presidente da República, comunicou recentemente ao Chefe do Executivo seu pensamento sobre o assunto. Nesta carta, o referido senhor dizia que a discriminação entre brasileiros natos e brasileiros naturalizados é insuportável e que, a continuar a situação como está, seria melhor que se excluísse do nosso Direito Público o instituto da naturalização, através do qual — insiste — *se fazem apenas meios-cidadãos*.

Outros estudiosos já têm publicado seus pontos de vista, uns mais radicais que outros. Como fato concreto, como *primeiro passo*, temos o já conhecido Projeto de Emenda Constitucional n.º 11/57, de autoria do Sr. Deputado Castilho Cabral.

\*\*\*

No *Diário Oficial* de 30 de junho de 1964, à página 5.702, foi publicado o Parecer do Exmo. Sr. Consultor-Geral da República sobre o Processo n.º 20.452/62. Trata-se de um assunto que nos interessa de perto.

Encerraremos nosso trabalho com essa transcrição, dando lugar, às vezes que nos seguirão, para comentários e pareceres sobre outros aspectos que este mesmo tema possa apresentar.

"PR 20.452/62 — N.º 34, de 24 de junho de 1964. — "Aprovo. Em 26 de junho de 1964." — (Enc. M. Aer., em 1-7-64.)

OFÍCIO-PARECER N.º 34, EM 24 DE  
JUNHO DE 1964

*Assunto: Brasileiro naturalizado. Extensão de seus direitos. Possibilidade de sua matrícula em Centro de Preparação de Oficiais da Reserva.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Tenho a honra de submeter a Vossa Excelência o presente processo PR 20.452/62, que originou a Consulta n.º 85-C/62, de interesse de Joost Van Damme.

2. Trata-se da possibilidade de brasileiro naturalizado matricular-se em Centro de Preparação de Oficiais da Reserva. O processo veio ao exame desta Consultoria por despacho de 29 de maio de 1962, do então Presidente do Conselho de Ministros.

3. O interessado, Joost Van Damme, natural da Bélgica e naturalizado brasileiro, alistado do Exército Nacional, pediu transferência para a Força Aérea Brasileira, a fim de ser matriculado no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva da Aeronáutica, atendendo-se ao fato de ser aluno do Instituto Tecnológico da Aeronáutica de São José dos Campos, e, assim, ter preferência para o Serviço Militar na Força Aérea, com base no art. 40, letra c, item I, do Decreto-Lei n.º 9.500, de 23 de julho de 1946 (Lei do Serviço Militar).

4. A questão que se postula é esta: Pode o naturalizado obter matrícula nos C. P. O. R., face ao disposto no art. 39, item I, letra a, do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 22.392, de 31 de dezembro de 1946, e nos Decretos n.ºs 37.313, de 10 de maio de 1955 e 37.873, de 8 de setembro de 1955, que altera aquele Regulamento?

5. Há razão para debate, porque aqueles decretos estabelecem como uma das condições para matrícula dos convocados o serem *brasileiros natos ou por opção*, o que colide com o disposto na Constituição Federal e no art. 19, da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, que regula a aquisição, a perda e reaquisição da nacionalidade, ao qual a Lei n.º 3.192, de 4 de julho de 1957, deu nova redação.

6. Os dispositivos que colidem e estão em vigência são:

DECRETO N.º 37.873, DE 8  
DE SETEMBRO DE 1955

“Art. 1.º — A letra a, item I (para os convocados), e letra a, item II (para voluntários, civis e militares), do art. 39 do Regulamento para os Centros de Preparação de Oficiais da Reserva, baixado com o Decreto n.º 22.392, de 31 de dezembro de 1946, passam a ter as seguintes redações:

1 — letra a, item I: *ser brasileiro nato, comprovado, mediante certidão de nascimento verbum ad verbum.*” (Grifei.)

LEI N.º 3.192, DE 4 DE JULHO  
DE 1957

“Art. 1.º — Os arts. 7.º, 8.º, 9.º, 10, 15, 16, 19, 34, 35 e 43 e o título 7.º, da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, que regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade e a perda dos direitos políticos, *passam a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:*

“Art. 19 — A *naturalização* só produzirá efeitos após a entrega da certidão, na forma dos arts. 15 e 16, e *confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente a brasileiros natos.*” (Grifei.)

7. A mesma condição está prescrita no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946, que aprova o Estatuto dos Militares, *in verbis:*

“Art. 8.º — Para admissão nas escolas militares, centros e núcleos de formação de oficiais, além das condições relativas à idade, aptidão intelectual, idoneidade moral e capacidade física, é necessário que o candidato seja *brasileiro nato* e que seus antecedentes social e doméstico (nacionalidade, religião, doutrina política e hábitos morais e profissionais dos pais) não colidam com os deveres inerentes aos militares, nem toham a perfeita e espontânea manifestação de seus sentimentos patrióticos.” (Grifei.)

8. Constam do processo três Pareceres: um, do Senhor Assessor Jurídico do Centro Técnico de Aeronáutica de São José dos Campos; outro, do Senhor Assistente Jurídico do Ministério da

Aeronáutica e o último, do Senhor Diretor-Geral do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

9. Merecem ser destacados alguns de seus tópicos:

10. Do Senhor Assessor Jurídico do C. T. A. de São José dos Campos:

"O Decreto-Lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946, dispõe, efetivamente, em seu art. 8.º:

"Para admissão nas escolas militares, centros e núcleos de formação de oficiais, além das condições relativas à idade... é necessário que o candidato seja brasileiro nato..."

Posteriormente, no entanto, a Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, regulando a aquisição da nacionalidade, preceitua, no art. 19:

"A naturalização... confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente a brasileiros natos."

A Constituição Federal, também posterior ao Decreto-Lei n.º 9.698, distingue, em diversos artigos, entre os brasileiros de que tratam os itens I e II do art. 129 (nascidos no Brasil ou brasileiros por opção) e os demais (naturalizados). Assim, por exemplo, no fixar condições para certos cargos, como os de Presidente da República, Ministro do Supremo Tribunal, Procurador-Geral da República. Em nenhum de seus artigos, no entanto, atribui exclusivamente a brasileiros natos o direito à admissão em centro de formação de oficiais da reserva.

Não resta dúvida que o princípio constitucional de isonomia encontra no art. 19 da Lei n.º 818, uma reafirmação, dirigida à questão dos direitos dos brasileiros naturalizados. E entendemos que o art. 8.º do Decreto-Lei n.º 9.698, está derrogado."

11. Do Senhor Assistente Jurídico do Ministério da Aeronáutica:

"Não estabelece a Constituição de 1946 diferenças profundas entre os brasileiros nascidos no Brasil e os naturalizados.

É de notar, desde logo, que a Constituição atual teve o cuidado de não usar a expressão *brasileiro nato*, que

sempre figurou nos textos dos anteriores diplomas constitucionais brasileiros.

Sempre que teve necessidade de se referir ao brasileiro nato, usou da expressão: *brasileiro* (art. 129, I e II).

Sòmente para a investidura em determinados cargos e funções, exige a Constituição atual a qualidade de brasileiro nascido no Brasil.

Essas restrições aos direitos do brasileiro nacionalizado, a nosso ver, não podem ser ampliadas pelas leis ordinárias.

Sòbre isso não deixa dúvida a Lei n.º 818, de 19 de setembro de 1949, modificada pela Lei n.º 3.192, de 4 de julho de 1957, quando estabelece, no art. 19, que a naturalização "confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente a brasileiros natos".

Ora, entre os direitos de cujo gozo a Constituição exclui os naturalizados, não se encontra o que faz objeto do presente processo, direito inegavelmente político.

Nessas condições, as leis ordinárias, que estabelecem restrição ao direito do requerente de se matricular no Centro de Preparação de Oficiais de Reserva, por ser o oficialato privativo dos brasileiros natos, colidem com a Constituição Federal e com a Lei n.º 818, citada, que regulamentou seus arts. 129 e 130.

E, por isso, a nosso ver, não podem prevalecer, nessa parte."

12. Do Senhor Diretor-Geral do Ministério da Justiça e Negócios Interiores:

"O sistema da Constituição, portanto, está a indicar que não é necessária a condição de brasileiro nato para o ingresso nas Forças Armadas, pois no Título VII, antes mencionado, não há qualquer referência ao art. 129, n.º I e II. Nesse Título, a expressão *brasileiros* é sempre empregada pura e simplesmente..."

A regulamentação legislativa, permitida pelos arts. 181 e 184, não justifica, entretanto, se estabeleçam dis-

tinções entre brasileiros natos e brasileiros naturalizados, porque, se a Constituição quisesse restringir ao brasileiro nato o ingresso nas Forças Armadas, ou na função pública em geral, tê-lo-ia firmado expressamente, a exemplo do que fez nas inúmeras oportunidades que mencionamos anteriormente.

A lei ordinária, portanto, não pode restringir aos brasileiros natos o ingresso nos C. P. O. R.

A obrigação militar, como vimos, deve ser cumprida por todos os brasileiros, *natos ou naturalizados*, não podendo, quanto a este aspecto, haver a menor dúvida.

O Estatuto dos Militares e o Regulamento para os C. P. O. R., nesse particular, são manifestamente inconstitucionais, mas, ainda que o não fossem, estariam revogados pelo art. 19, da Lei n.º 818/49.

Trata-se, de resto, de simples decretos executivos — meros regulamentos —, que não teriam força para sobrepor-se ao princípio geral estabelecido na Lei n.º 818, que só por outra lei poderia ser revogado.

Ante o exposto, concluímos que qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, pode ingressar nas Forças Armadas e, particularmente, nos C. P. O. R., sendo inconstitucionais as restrições a respeito existentes no Estatuto dos Militares e nos Decretos n.ºs 22.392/46 e 37.873/55."

13. O ponto de vista oposto é defendido pelo Senhor Coronel-Chefe do SMR/4.<sup>a</sup>, que se baseia em Parecer do Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, de 12 de fevereiro de 1958, no Processo MG n.º 1.244/58, em que o direito em causa não é considerado direito civil nem político, negando-se-lhe o amparo das Leis n.ºs 818/49 e 3.192/57, que a modificou, bem como da Constituição Federal (*in R. D. A.*, vol. 53, pág. 265).

14. Há, inclusive, parecer do eminente Ministro A. Gonçalves de Oliveira, quando exercia, com brilho, o cargo de Consultor-Geral da República (Parecer 53-U, de 3 de fevereiro de 1955). Nêle, o insigne jurista acha legal a exigência referida, neste passo:

"Como se verifica, podem os regulamentos, de acôrdo com a Lei (Esta-

tuto dos Militares), em meu Parecer, fazer a exigência de ser brasileiro nato, ao candidato ao ingresso na Escola Militar, Centros e Núcleos de Formação de Oficiais, sem ofensa a direitos subjetivos de quaisquer pretendentes fora dessas condições, que sômente tais direitos são protegidos judicialmente."

15. Não obstante o alto valor de S. Ex.<sup>o</sup>, cuja cultura jurídica hoje ilustra o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ousou discrepar de sua opinião.

16. Essa exigência foi estabelecida, primeiramente, no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946.

17. Posteriormente, o Decreto n.º 22.392, de 31 de dezembro de 1946, que aprovou o Regulamento para os Centros de Preparação de Oficiais da Reserva, renovou-a no art. 39, n.º I, letra *a*.

18. Por fim, a êsse art. 39, n.º I, letra *a*, foi dada nova redação pelos Decretos n.ºs 37.313 e 37.873/55.

19. A Lei n.º 818 é de 18 de setembro de 1949, posterior, portanto, ao Decreto-Lei n.º 9.698/46.

20. A Lei n.º 818/49 é incompatível com o Decreto-Lei n.º 9.698/46, no que se refere à exigência, que êle estabelece, de que o interessado seja brasileiro nato para a admissão nos centros e núcleos de formação de oficiais.

21. Ora, pelo § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil, a lei posterior revoga a anterior, quando seja com ela incompatível.

22. Entendo, assim, que o Decreto-Lei n.º 9.698/46, no que se refere ao caso, foi derogado pela Lei n.º 818/49, que é diploma legal posterior.

23. Ademais, ressaltem-se, como matéria de fato que merece ser referida, os precedentes já ocorridos no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Infantaria da Aeronáutica, criado junto ao Instituto Tecnológico da Aeronáutica, de São José dos Campos.

24. Dêles dá notícia a Exposição n.º 104-GM-I, de 4 de maio de 1962, subscrita pelo então Senhor Ministro da Aeronáutica, *in verbis*:

"Visando a facilitar a prestação dos serviços militares pelos seus alunos, foi criado junto àquele Instituto, um Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de Infantaria da Aeronáuti-



ca, com instruções reguladas pela Portaria n.º 468-GM-2, de 14 de setembro de 1956. Nos termos desta Portaria e da legislação vigente, vários brasileiros naturalizados foram matriculados no referido Centro de Preparação de Oficiais da Reserva, e hoje se acham na reserva da Força Aérea Brasileira como Oficiais da Reserva Técnica."

25. *Data venia* dos que pensam contrariamente, adoto os argumentos expendidos nos três Pareceres referidos.
26. Os naturalizados são brasileiros, conforme dispõe a Constituição Federal no art. 129, item IV:

"Art. 129 — São brasileiros:

IV — os naturalizados pela forma que a lei estabelecer..." (Grifei.)

27. A Lei n.º 3.192, de 4 de julho de 1957, que modificou vários artigos da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949, entre outros o art. 19, dispõe:

"Art. 19 — A naturalização só produzirá efeito após a entrega da certidão, na forma dos arts. 15 e 16, e confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente a brasileiros natos." (Grifei.)

28. Ora, a Constituição Federal, quando quer conferir, em caráter exclusivo, determinado direito a brasileiro nato, usa a expressão brasileiro (art. 129, n.º I e II), como ocorre, por exemplo, no art. 80, item I, em que se exige, como condição de elegibilidade para a Presidência da República, que o candidato seja brasileiro nato.

29. Não há qualquer restrição constitucional, seja no capítulo sobre a nacionalidade e a cidadania, seja no Título VII, sobre as Forças Armadas, que proíba ao brasileiro naturalizado matricular-se em Centro de Preparação de Oficiais da Reserva e aí fazer o respectivo curso.

30. Pela Lei n.º 3.192/57, que deu nova redação ao art. 19 da Lei n.º 816/49, que regula a aquisição, a perda e reaquisição de nacionalidade e pelos arts. 129 e 130 da Carta Magna, a naturalização confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente a brasileiros natos.

31. A Lei Maior não atribui, com exclusividade, a brasileiro nato, o direito em exame.

32. Conseqüentemente, a restrição constante do Decreto-Lei n.º 9.698/46, e dos Decretos n.ºs 22.392/46, 37.313/55 e 37.873/55, de que para a matrícula nos Centros de Preparação de Oficiais da Reserva o interessado há de ser brasileiro nato, não se compadece com as disposições das Leis n.ºs 818/49 e 3.192/57 e com o espírito da Constituição Federal, e, por isso, não pode subsistir, por inconstitucional.

É o meu Parecer, s. m. j., que submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos do meu mais alto aprêço. — *Adroaldo Mesquita da Costa*, Consultor-Geral da República."

- (1) — A Lei n.º 4.404, de 14 de setembro de 1964 (D.O. de 18-9-64), fez com que os menores estrangeiros, filhos de naturalizados, residindo no Brasil, sejam considerados, para todos os efeitos, brasileiros, e que, para conservarem esta nacionalidade, deverão por ela optar até quatro anos depois de completada a maioridade.
- (2) — Em decreto referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores.
- (3) — Ao português, que faz uso adequado da língua portuguesa, basta a residência ininterrupta durante um ano, ficando dispensados os requisitos II, III e IV. O item VII é dispensado quando o naturalizando é português e reside, há mais de um ano, no Brasil.
- (4) — A Juro do Governo.
- (5) — A forma do requerimento, assim como os documentos que devem ser anexados estão determinados pelos artigos de 10 a 15 da Lei n.º 818, de 18 de setembro de 1949.
- (6) — O Ministro da Justiça e Negócios Interiores o autorizará no ato da naturalização.
- (7) — Acórdão n.º 1.873, do Tribunal Superior Eleitoral.
- (8) — As Constituições de 1934 e 1937 vedavam às mesmas entidades a distinção entre brasileiros natos.
- (9) — Artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias.
- (10) — Os naturalizados também não podem ser membros do Tribunal Federal de Recursos, tendo em vista que estes são os substitutos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; não podem ser Procurador-Geral da República.
- (11) — Art. 129, I e II.
- (12) — Os naturalizados não podiam ser Regente de Império, Ministro de Estado, Deputados Gerais e Deputados Provinciais.
- (13) — Preceito idêntico ao dos Estados Unidos.
- (14) — Resolução n.º 5.767, do Tribunal Superior Eleitoral.

As distribuições de terra na Itália, como em todo país agrícola, têm sido freqüentes, mas, quando efetuadas a camponeses desamparados, deram lugar ao incremento de propriedades camponesas com caráter capitalista e latifundiário. Este fenômeno originou, na Itália, primeiramente, o Editto de 6 de outubro de 1820, chamado "chindende", de Vittorio Emanuele I, Rei da Sardenha, depois, a venda dos bens dos "Enti" eclesiásticos suprimidos no Reino de Sardenha e, sucessivamente, em toda a Itália. Veio formando-se, por isto, na Itália, uma lenda sobre a inutilidade de uma reforma agrária. Todavia, a necessidade da classe camponesa crescia, pelo incremento da natalidade e pela escassez de terras disponíveis e utilizáveis com investimentos modestos. A industrialização de algumas zonas e a emigração constituíram duas válvulas temporárias e precárias que logo vieram a encerrar-se, de modo que a situação das classes camponesas operárias no sul tornou-se sempre mais difícil, como revelaram as pesquisas conduzidas por eminentes estadistas, às quais seguiram leis inadequadas à tarefa e nem sempre bem aplicadas.

A situação de grave deságio teve manifestações esporádicas, mas explodiu em invasões de terra, no período posterior à primeira guerra mundial (1914-1918), tanto que algumas providências legislativas foram tomadas com os três Decretos Visocchi (R. D., 2 setembro 1919, n.º 1633), Falcioni (R. D. L., 22 de abril de 1920, n.º 515), e Micheli (R. D., 8 de outubro de 1920, n.º 1465), sobre as concessões temporárias e também definitivas de terras a cooperativas de camponeses. O Projeto de Lei Micheli, sobre latifúndio (n.º 742, apresentado à Câmara dos Deputados em 23 de junho de 1921), foi aprovado pela Câmara, mas a instauração do regime fascista impediu a aprovação por parte do Senado. Em consequência, não tiveram aplicação os decretos sobre concessão de terra. O movimento de reforma foi truncado, instituindo-se um aperfeiçoamento na legislação sobre beneficiamento (T. U., 13 de fevereiro de 1933, n.º 215), chamada integral enquanto podia ser imposta aos proprietários particulares não compreendidos no beneficiamento, a transformação agrária obrigatória das terras e o potencial da **Opera Nazionale Combattenti**, a que foi confiada a tarefa de providenciar a transformação da terra e o incremento da pequena e média propriedade, a fim de crescer a produção e favorecer a existência estável de uma mais densa população agrícola.

A zona de influência em que, principalmente, se fazia sentir a ação da **O. N. C.**, foi compreendida no **Agro Pontino**, na **Tavoliere delle Puglie** e no **Basso Volturno**, e 48 centros urbanos e burgos rurais estão a documentar a atividade em que se desenvolve a obra nas terras assim descritas.

No período de 1919, em quase todos os Estados europeus procederam-se a substanciais reformas, concebidas, em sua maior parte, como redistribuição de

## A REFORMA AGRÁRIA NA ITÁLIA

*Leda Maria Cardoso Naud*  
Pesquisadora do Serviço de  
Informação Legislativa

(Material fornecido  
pela Embaixada da Itália)

terra em pequenas propriedades, acompanhadas de complexas medidas econômicas e técnicas para sustentar a nova pequena propriedade. (Os países que efetuaram a reforma neste período são: Áustria, Bulgária, Tcheco-Eslováquia, Estônia, Finlândia, Alemanha, Grécia, Letônia, Lituânia, Polônia, România, Sérvia, Hungria. Segue, em 1932, a Espanha.)

Nos mesmos países se voltou à reforma com critério diferente, neste após guerra; e, também, na Alemanha Ocidental, com disposições dos comandos aliados de ocupação, ou dos **Lander**, entre 1945 e 1947, procedeu-se a uma nova limitação da propriedade camponesa e a uma redistribuição da pequena propriedade.

Em 1944, com a implantação do governo democrático em Roma, o problema de regularizar os movimentos pela ocupação de terras levou ao D. L. **luogotenenziale**, de 19 de outubro de 1944, n.º 279, e, depois, ao D. L. P., de 6 de setembro de 1946, n.º 89, com normas para a concessão temporária de terras a cooperativas de camponeses, também por um período de 20 anos. Por força destas providências, em 31 de dezembro de 1953 resultaram as concessões a cooperativas, com cerca de 234.000 ha, a maior parte nas regiões meridional e insular. A concessão efetuada a cooperativas, no maior número de casos, levou a uma administração individual da terra, dividida entre os sócios, em quotas; só nos últimos anos algumas cooperativas começaram a aparelhar-se com meios mecânicos.

Enquanto este movimento tendia a estacionar, o problema da reforma vinha-se impondo em seguida à entrada em vigor da Constituição da República que, com o artigo 44, colocava o princípio geral da reforma agrária na alçada do legislador ordinário.

Nas outras nações européias a reforma do período 1919/1921 foi, em boa parte, realizada nos mesmos órgãos constituintes. A Assembléa Constituinte limitou-se a determinar o princípio geral a fim de conseguir a racional exploração do solo e de estabelecer justas relações sociais, fixando a lei limites às extensões da propriedade agrícola privada, segundo as regiões e a zona agrária.

Das discussões da Constituinte, na sede das comissões preparatórias, resultou rejeitado o conceito de limitar a reforma agrária à zona latifundiária, do qual existem vestígios no artigo 44. Mas está, entre-

tanto, implícita no artigo 44, a dupla intenção da reforma, social e econômica, que tem, à sua volta, uma importância social.

O trabalho de preparação trouxe amplos dados estatísticos sobre a distribuição da propriedade fundiária na Itália, e chegou logo a determinar a linha diretiva do projeto de reforma, sendo que, em abril de 1949, o Presidente De Gasperi pôde anunciar a linha fundamental do projeto de reforma, abrindo, desta maneira, uma ampla discussão técnico-política. Nesta fase, o Ministro da Agricultura recebeu parecer de insígnis estudiosos de economia e de direito sobre o mérito da reforma, encontrando valiosos colaboradores na elaboração do projeto geral, em juristas e economistas ilustres, entre os quais: Pietro Germani, Mario Rossi Doria, Nello Mazzocchi Alamanni, Enzo Pampaloni.

O conceito fundamental da reforma vinha assim elaborado e encontrava aplicação no anteprojeto de lei apresentada ao Parlamento, em 1950: o limite da propriedade obtinha-se através da expropriação da percentagem, progressivamente crescente, da propriedade que superava uma determinada renda cadastral.

Vinha, assim, apresentado à Câmara de Deputados, o projeto de lei de 17 de março de 1950, que se transformou na Lei de 21 de outubro de 1950, n.º 841 (legge Stralicio), relativa a propriedades particulares, e o projeto de lei de reforma geral, apresentado ao Senado no mesmo ano de 1950, mas não discutido.

Enquanto se elaborava o complexo projeto geral, em outubro de 1949 vinha estudado o problema relativo a propriedade particular, mas caracterizada profundamente pela existência de extensíssimo latifúndio, como é o território de **Silo** que, baseado no projeto estudado, tornava-se de colonização, expropriável pela transformação de terrenos e criação de propriedades camponesas. O projeto, assim estudado, vinha aprovado em 15 de novembro de 1949, pelo Conselho de Ministros e, discutido e emendado pelo Parlamento, tornava-se a "Legge 15 maggio 1950", n.º 230 (legge Sila). Atualmente, por isto, duas leis regulam a reforma agrária no Estado. Falta uma lei geral que a regule em todo o território nacional.

Nos territórios submetidos à reforma foram instituídos com decretos especiais os **Enti e Sezione di riforma**, com estatutos, órgãos, estrutura e características próprias, em particular sobre o **Altopiano della Sila** e nos territórios jônicos contíguos (compreendendo

55 comunas na província de **Catanzaro** e 47 naquela de **Cosenza**, **L'Opera Valorizzazione della Sila**; no **Delta del Po** (compreendendo 2 comunas da província de **Venezia**, 8 na província de **Rovigo**, 12 na de **Ferrara** e a comuna de **Ravenna**), o **Ente per la Colonizzazione del Delta Padano**; na **Maremma toscano-lasciale** (compreendendo tôda a província de **Grosseto**, 9 comunas da província de **Pisa**, 3 comunas da província de **Siena**, 3 comunas da província de **Roma** e 24 da de **Viterbo**), o **Ente per la Colonizzazione della Maremma toscano-lasciale**; na província de **Aquila** (10 comunas), nas comunas interessando a bacia do **Alto Salto** e do **Alto Liri**, o **Ente per la Colonizzazione del Territorio del Fucino**; no território de **Volturno-Garigliano** e de **Sele** (compreendendo 11 comunas na província de **Caserta** e 9 de **Salerno**), a **Sezione speciale per la Riforma Agraria dell'O.N.C.**; no território de **Caulonia** (compreendendo 12 comunas da província de **Reggio C.**), a **Sezione Speciale per la Riforma Agraria dell'Opera Valorizzazione Sila**; em **Puglia**, **Lucania** e **Molise** (por 11 comunas na província de **Bari**, 6 de **Brindisi**, 32 de **Voggia**, 6 de **Lecce**, 8 de **Taranto**, 29 de **Matera**, 24 de **Potenza**, 14 de **Campobasso**), a **Sezione Speciale per la Riforma Agraria dell'Ente per lo Sviluppo dell'Irrigazione e la Transformazione Fondiaria in Puglia e Lucania**; na **Sardegna** (por 127 comunas na província de **Cagliari**, 74 de **Sassari** e 99 de **Nuoro**), o **Ente per la Transformazione Agraria e Fondiaria in Sardegna (E.T.F.A.S.)**; na zona de **Flumendosa** (compreendendo 25 comunas da província de **Cagliari**), a **Sezione Speciale per la Riforma Agraria dell'Ente Flumendosa**. Na **Sicilia**, submetida em seu inteiro território à reforma agrária, execuata, enfim, o **Ente di Riforma Agraria Siciliana (E.R.A.S.)**, através da aplicação de uma lei regional.

Os hectares expropriados montam a 585.585, assim repartidos:

Delta Padano	ha	45.697
Maremma e Fucino	"	207.406
Puglia e Lucania	"	199.368
Sezione Riforma O.N.C.	"	9.049
Opera Sila	"	73.274
Sezione Riforma O.V.S. (Caulonia)	"	2.293
E.T.F.A.S.	"	45.916
Sez. Rif. Flumendosa	"	2.582

A respeito do plano de expropriação original, deve-se detração, pelos seguintes motivos: pela aplicação do artigo 10 da **Lei Stralcio** 39.242 ha; pela exoneração coope-

rativa 2.652 ha; pela exclusão dos bosques, zonas minerais e industriais 23.746 ha; pelo reconhecimento de venda eficaz para a formação da pequena propriedade camponesa, de uso municipal, pela correção cadastral etc., 27.813 ha, para um total de 93.543 ha.

Se aos 585.585 ha expropriados se juntarem os 30.056 obtidos dos **Enti di Riforma**, com troca e aquisição, e os 33.465 do dissolvido **Ente Sardo di Colonizzazione** atribuído ao **Ente Transformazione Fondiaria ed Agraria della Sardegna**, avizinha-se a 700.000 hectares previstos pela expropriação ao momento da apresentação da **Lei Stralcio** no Parlamento, assim como a introdução, na **Sicilia**, de uma lei regional, no lugar daquela nacional, subtraídos cerca de 200.000 que se previa expropriar nesta ilha. À data de 31 de dezembro de 1955 os terrenos efetivamente assinados ascendiam, em conjunto, a 526 ha, em benefício de 99.316 chefes de família camponeses.

O princípio fundamental das duas leis nacionais está indicado no artigo 1.º da **Lei Sila**, na distribuição da terra expropriada e transformada aos camponeses. Afirma-se, como objetivo fundamental, a redistribuição prévia e transformação fundiária, pela qual são ordenadas, nas duas leis fundamentais, em resumo, 370 bilhões de liras.

Para identificar os terrenos de expropriação, adotou-se um princípio de quantidade, conforme o artigo 44 da Constituição (que limita a extensão da propriedade, sem distinguir a qualidade dos terrenos), que é configurado diversamente na **Lei Sila** e na **Lei Stralcio**. Na primeira lei (o território sobre o qual operava, era limitado a pouco mais de 500.000 hectares, de natureza bastante uniforme), o princípio aplicado foi a expropriação da parte da propriedade transformável, excedente a 300 hectares, princípio que não se pôde adotar nos territórios sujeitos à **Lei Stralcio**, pois que a superfície subordinava-se a um critério que, relativamente a terrenos de diversíssima natureza e de valor diversíssimo, podia provocar graves disparidades de tratamento.

Foi por isto adotado o critério de expropriação de uma quota da propriedade, correspondente a uma renda cadastral determinada em base de uma tabela de expropriação. Tal tabela indicava percentagens diferentes de expropriação, estabelecidas segundo a renda cadastral geral de cada propriedade, e a renda por hectare da própria

propriedade. A percentagem crescia progressivamente com o aumento da renda da propriedade inteira, e era estabelecida em uma percentagem mais forte para as propriedades que tivessem uma menor renda por hectare. Além disso, em relação à renda unitária, era estabelecido um limite subtraído à expropriação, variando de 20.000 a 100.000 liras de renda cadastral (de antes da guerra), segundo a renda por hectare da própria propriedade. Este limite de renda era traduzível (e vinha traduzido) em um limite de superfície, e, assim, vinha com maior equidade, reportado em termos mais concretos, que o critério de superfície aplicado em outras legislações, sujeito a variações, segundo a natureza dos terrenos.

A realização dos **Enti** e das **Sezione di Riforma fondiaria** constituem um claro testemunho da visão ampla com que se está enfrentando, seja a transformação fundiária dos terrenos assinados, seja a posse das famílias camponesas.

A estes é necessário assegurar uma vital atividade na consciência de sua nova posição econômico-social e no desejo de tornar-se merecedor daquela autonomia que deverá ser sempre mais à base das relações entre **Enti** e camponeses.

Mas a reforma não tem ação somente sobre terrenos expropriados. Pela eficácia do exemplo e pela conveniência econômica dos novos instrumentos e dos novos sistemas de cultivo, a reforma, no sentido técnico, vai-se cumprindo em vastas zonas compreendidas na reforma, nas propriedades reduzidas pela expropriação e nas outras propriedades. O incremento da produção e da ocupação é já inegável, e isto se traduzirá em fenômenos permanentes, são simplesmente ocasionais como aqueles que acompanham a execução de muitas obras públicas, necessárias por outros motivos.

Considerando que o problema da terra é sempre um problema também político-social, podemos afirmar que as leis de reforma resolvem, nos territórios em que vêm sendo aplicadas, também este problema, como o demonstra já a tranqüilidade que impera na zona de reforma, depois dos trágicos episódios de intolerância do passado.

Para esta gigantesca obra de redenção da terra e dos homens, só em 31 de dezembro de 1955 resultavam gastos mais de 169 bilhões de liras, que foram aplicados em construções, em zonas antes latifundiárias: 22.472 casas para colonos (das quais

12.746 já entregues e 9.726 em curso de acabamento), 74 aldeias rurais, 5.239 quilômetros de estradas rurais, 202 obras sociais (escolas, asilos, centros recreativos, igrejas etc.) para servir a população distante das aldeias e 21 investimentos industriais. Para assegurar um aparelhamento moderno e racional, e também a vitalidade e a eficiência das novas administrações camponesas, estas foram dotadas de 4.238 tratores de várias potências, de 9.500 arados, de 10.250 viaturas para campanha, além de outras 41.664 máquinas de uso agrícola. Quanto às provisões de venda, a administração da reforma foi beneficiada, até hoje, pela concessão de cerca de 4 milhões de quintais de adubos e de 850.000 quintais de sementes, enquanto 103.800 cabeças de gado estão já participando dos podêres da nova Constituição.

As plantas, em resumo, entradas a domicílio, chegam a 60 milhões, e os **Enti di riforma** implantaram 3.874 cursos de instrução profissional para camponeses, de aviamentos de agricultura, de economia doméstica tipo rural, de educação popular para adultos etc., com a participação de 111.689 unidades.

Remonta a estes dias a aprovação, por parte do Conselho de Ministros, de um posterior financiamento da reforma **Stralcio**, com uma despesa conjunta de 200 bilhões de liras, em sete anuidades. Em tal quadro se inscreve o item especial para o beneficiamento das zonas dos vales do **Delta Po-dano**, entre as quais assume notável importância a de **Comacchio**.

O latifúndio foi debelado em numerosas zonas e já foram recolhidos os primeiros frutos: a produção foi em toda a parte aumentada de 30 e, freqüentemente, de 50%, graças ao mais racional sistema de cultura, ao emprêgo de meios mecânicos e de fertilizantes. A paisagem de alguns territórios, inclusive, vai mudando: não mais largas extensões de terra estéril e abandonada, mas estradas, árvores, cultivo intensivo, casas, vilarejos.

Assim, não se trata mais, com base nas leis vigentes, de expropriar e de distribuir sítios e quotas, mas de completar a educação técnica e social dos pequenos proprietários. A Reforma entrou decididamente na sua terceira etapa: a etapa da cooperação. São criados, para isso, em toda a parte, organismos sociais cada vez mais vivos e operantes, capazes de assegurar, à pequena

unidade dos sítios, uma atividade completa e orgânica, seja no campo da produção, seja no da indústria de primeira transformação, seja no do pequeno comércio: em 31 de dezembro de 1955 resultavam, em resumo, constituídas, 530 cooperativas de serviço, com 33.042 sócios; 27 cooperativas para cultivo dos produtos, com 1.322 sócios, e 90 empréstimos para gado, com 5.200 segurados. Foi considerada uma grande conquista social a instituição da **Mutua di Assistenza e Previdenza**, entre os novos proprietários camponeses, pois que, em quase todos os compreendidos, os signatários e componentes, as suas famílias se beneficiaram da proteção assistencial, mediante pagamento anual de uma modesta quota por pessoa.

Nasce, desta forma, nas regiões mais abandonadas da Itália, uma nova economia, uma nova sociedade, um novo mundo, cujos benefícios efetivos não serão somente das novas famílias de colonos, mas de toda a comunidade nacional.

#### PLANO DODECENAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA ITALIANA

Considerando a crescente necessidade de crédito para a agricultura, necessidade insuficientemente satisfeita pela disponibilidade limitada dos Institutos de crédito agrícola, o Estado julgou oportuno intervir neste setor, promulgando a Lei de 25 de julho de 1952, n.º 949, para a execução de um **Piano dodecennale per lo sviluppo dell'agricoltura italiana**. O **Piano** é financiado com um **fondo di rotazione** de 25 bilhões ao ano por cada um dos exercícios financeiros de 1952-53 a 1956-57 (com um total de 125 bilhões). Com tais medidas são concedidos empréstimos e financiamentos até 75% da despesa, à taxa módica de interesse de 3% ao ano àqueles agricultores que pretendem adquirir máquinas agrícolas de produção italiana ou construir fundações de irrigação e edifícios rurais. As somas reembolsadas pelos agricultores para a amortização dos empréstimos e dos financiamentos, e dos relativos interesses, até 1964, isto é, praticamente até o término da vigência do **Piano**, não serão incorporadas ao Tesouro do Estado, que as adiantou, mas continuarão a rodar entre os agricultores, sob forma de novos financiamentos e empréstimos. Os financiamentos e empréstimos são distribuídos aos agricultores através do Instituto de Crédito em coordenação com o Ministério da Agricultura.

Os agricultores têm-se apoiado largamente nesta fonte de crédito. Em menos de três anos de sua entrada em vigor, as operações de crédito e financiamento chegaram a uma importância conjunta de mais de 100 bilhões de liras, que permitiram a aquisição de 80.000 novas máquinas agrícolas, de 22.000 novos tratores, a construção de 4.000 novas aberturas para irrigação e 70.000 novos edifícios rurais, dos quais 9.000 casas para colonos. Tendo presente, como foi dito anteriormente, que os financiamentos não são concedidos senão até 75% da despesa e que, portanto, os agricultores, pela vantagem, deverão gastar somas iguais ao menos a um quarto dos capitais correntes para a aquisição das máquinas, ou construções de obras de irrigação e de edifícios rurais, calcula-se que, teoricamente, o **Piano** pode estimular, nos doze anos da sua vida, investimentos na agricultura que superam a 500 bilhões de liras.

É de notar, pois, que o Estado, fora do **Piano dodecennale**, para favorecer a execução da parte dos agricultores, sós ou associados, de obras de melhoramento fundiário, intervém com a concessão de contribuições em dinheiro, com o concurso no pagamento dos interesses, sobre empréstimos estipuladas com os Institutos autorizados ao exercício do crédito agrário e com a concessão de empréstimos e financiamentos de favor, a baixa taxa de interesse.

Disposições legislativas especiais regulam a aplicação das referidas providências. São: Decreto Legislativo de 13 de fevereiro de 1933, n.º 215, para a concessão de contribuições, na medida do terço da despesa admitida para a execução da obra. Este **quantum** pode ser elevado a 38%, quando se trata de obra de melhoramento de pastos montanheses e quando a obra recai na Itália meridional e insular, enquanto para os aquedutos rurais a contribuição do Estado pôde ser elevada a 75% e para a aplicação eletro-agrícola a 45%; Lei de 22 de junho de 1946, n.º 33, que prevê para a administração agrícola danificada pela guerra a concessão de um empréstimo trintenar, na base de 45% da despesa admitida, ou, nas zonas mais danificadas, até 60%; D. Legislativo de 24 de fevereiro de 1948, n.º 114, e Leis de 22 de março de 1950, n.º 144, e 11 de dezembro de 1952, n.º 2.362, que prevêem, para a obra de melhoramento fundiário, a serviço dos fundos adquiridos ao senso da legislação vigente para a formação da propriedade camponesa (da qual se falará mais adiante), a concessão de contribuição até 45% da despesa declarada.

Na categoria de obras subsidiárias, foi dada preferência àquelas destruídas pela guerra e àquelas suscetíveis do maior incremento produtivo imediato, como ainda às obras de caráter coletivo e social, quais a implantação de irrigação, aquedutos, estradas, aplicação eletro-agrícola, provisão de água potável, implantação especial para a conservação racional, beneficiamento e transformação dos produtos agrícolas.

Ao lado destas leis fundamentais, adotou-se, de tempos em tempos, disposições particulares, sugeridas por fatores contingentes e pelos quais se necessitava uma mais ampla esfera de aplicação.

Permanecendo firmes os critérios de intervenção inicial, providenciou-se, através de várias disposições, fazer frente às tarefas imediatas, resolvendo situações de fato, no quadro mais vasto das normas acima referidas. Assim, com o **D. L. Presidenziale** de 1.º de julho de 1946, n.º 31, providenciou-se restituir a eficiência primitiva das administrações agrícolas, mediante a absorção da mão-de-obra desocupada em agricultura. Em seguida à inundaçào do outono de 1949, nas províncias de **Avellino, Benevento, Caserta, Salerno, Campobasso, Livorno, Firenze e Ferrara**, foi publicada a Lei de 4 de novembro de 1950, n.º 985, que traz providências a favor das pequenas administrações prejudicadas daquelas localidades.

Também pelas inundações que se verificaram em várias regiões da península, no outono de 1951, foram publicadas as Leis

de 10 de janeiro de 1952, n.º 3, e de 17 de maio de 1952, n.º 580, com as quais foi assentada a soma de 10 bilhões de liras e autorizada a despesa para a concessão de contribuições em dinheiro em favor das administrações agrícolas danificadas. Em particular, em favor das administrações agrícolas danificadas pelas inundações de 1950-51 na Província de **Ferrara**, foi publicada a Lei de 5 de julho de 1952, n.º 992; em favor da **Calabria**, cujas administrações agrícolas foram danificadas pela inundaçào de 1953, providenciou-se a Lei de 27 de dezembro de 1953, n.º 938, mediante o assentamento de 7 bilhões e 500 milhões de liras.

As realizações originadas daquele complexo de providências podem ser consideradas, sob todos os pontos de vista, satisfatórias: o acentuado interesse dos agricultores pelas facilidades de crédito, implícitas na Lei n.º 949, e o ritmo sempre crescente dos investimentos nos três setores (mecanização, irrigação, construção rural) permitiram alcançar e superar, em fins de 1955, a quota de 100 bilhões de liras. Em 31 de dezembro passado, tinham sido aprovadas operações de empréstimos e financiamentos para um conjunto de 114.779.930.631, assim repartidas: para a aquisição de máquinas agrícolas, 57.386.928.641 liras; para irrigação, 6.714.988.019 liras; para a construção de edifícios rurais, . . . . . 50.678.013.971 liras. Subtraiu-se destas operações as importâncias referentes a empréstimos e financiamentos, anteriormente autorizados, e as operações, que nesta mesma data podiam considerar-se ultimadas:

Categoria das Operações	Número de Operações	Importância Liras	Categoria das Operações	Número de Operações	Importância Liras
— Empréstimos para aquisição de máquinas agrícolas	41.603	51.404.574.405	Financiamentos para edifícios rurais	16.795	46.472.024.921
— Financiamento para obras de irrigação	3.464	5.849.713.561	TOTAL	61.862	103.726.312.887

## LEIS PARA O DESENVOLVIMENTO DA PEQUENA PROPRIEDADE CAMPONESA

O movimento voluntário para a formação da pequena propriedade camponesa (movimento estreitamente ligado às mesmas regiões de categoria rural que aspiram à elevação moral e econômica pela posse da terra, o que muito se acentuou depois da guerra) foi animado e incentivado pelas providências adotadas pelo Estado em 1948. O D. L. de 24 de fevereiro de 1948, n.º 114, tende a facilitar o processo espontâneo da formação da pequena propriedade camponesa, através da concessão de benefícios de ordem tributária e financeira, em favor dos trabalhadores da terra que, em posse dos requisitos exigidos, tendem a tornar-se pequenos proprietários de terra.

Em seguida à Lei de 6 de agosto de 1954, n.º 604, as normas de favor, além daquelas para a aquisição dos terrenos e de casas para colonos, foram estendidas também aos atos de permuta, aos atos de alienação ou venda, ao direito de aforamento e de resgate do fundo de aforamento, e também aos de venda do direito para o uso coletivo inerente à pequena propriedade adquirida, aos atos com os quais os cônjuges ou os genitores e os filhos adquirem separadamente mas contextualmente o usufruto e a nua propriedade, e aos atos com os quais o proprietário ou usufrutuário adquire, respectivamente, o usufruto ou a nua propriedade.

Em particular, as providências respeitam os auxílios tributários (isenção do imposto de selo e redução do de registro) e auxílios financeiros. Quanto a este último, consiste na concessão de empréstimo e financiamento em favor dos camponeses interessados na aquisição de propriedades rurais para a formação da pequena propriedade camponesa por parte dos Institutos de crédito agrário. Nestas operações, o Estado concorre no pagamento das utilidades no máximo de 4,50%, por trinta anos.

Na aplicação das citadas disposições de lei, em 31 de março de 1956, era autorizada a aquisição de terrenos próprios para a formação da pequena propriedade camponesa, em um conjunto de 16.327 hectares, dos quais 14.197 já cedidos a 6.734 camponeses que vieram unir-se aos 99.000 pequenos proprietários criados pela reforma agrária.

Participa do quadro das providências para a formação da pequena propriedade camponesa, igualmente, a disposição contida no art. 5.º do D. L. de 24 de fevereiro de 1948, n.º 114, modificado com a Lei de 20 de novembro de 1951, n.º 1.354, que faculta ao Ministério da Agricultura tornar obrigatória para as Províncias e para as Comunas a venda daqueles sítios rurais de natureza patrimonial, não cultivados ou insuficientemente cultivados.

Para facilitar a formação espontânea da pequena propriedade camponesa, formou-se uma **Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina** que prevê a aquisição dos terrenos pelos seus eventuais ocupantes, e a sua venda aos cultivadores diretos, sós ou associados em cooperativas, com pagamentos parcelados até um máximo de trinta anos.

O índice de vitalidade das normas sobre a formação da pequena propriedade camponesa e a relevância dos problemas sociais a cujas soluções são elas dirigidas, é comprovado pelo volume das propostas e dos estudos para juntar e tornar sempre mais eficientes e adequadas as disposições das leis às aspirações das categorias rurais.

Atualmente estão em andamento no Parlamento outras leis sobre a pequena propriedade camponesa que, sobre a base da experiência adquirida em um período de 7 anos, poderão aperfeiçoar o mecanismo de funcionamento das normas de aplicação.

## LEIS PARA MONTANHA

No período de após-guerra, as condições da silvicultura e o gênero da economia montanhesa se apresentavam em estado precário.

Utilizações excessivas, desmatamento indiscriminado, quantidades excessivas de gado nos bosques e nos pastos e também o abandono forçado do reflorestamento, plantações e culturas, constituíam a resultante de um longo período durante o qual foi perdida grande parte daquilo que, no passado, foi feito para resolver a questão da montanha italiana.

Daí a necessidade de se recomeçar quase do nada uma obra complexa e paciente para colocar em ordem o setor e retomar o caminho do reflorestamento e da restaura-



ção montanhosa, reorganizando, da melhor maneira possível, homens e coisas. Uma primeira oportunidade de retorno à fase ativa foi oferecida à administração florestal do Estado na **Legge Fanfani**, sobre obras de trabalho e de reflorestamento, de 22 de abril de 1949, n.º 264. Esta lei, de caráter proeminentemente econômico-social, mostrou logo também altas qualidades técnicas para a solução do problema montanhês, pois além de aliviar sensivelmente o desemprego local, permitiu a formação de numerosas mestranças especializadas, a restituição de várias reservas florestais, a construção de estradas de montanha e o reflorestamento de extensa superfície de terreno inaproveitado.

Obeve-se, sucessivamente, a Lei de 10 de agosto de 1950, n.º 646 e 647, e a Lei de 25 de julho de 1952, n.º 991. Quanto a esta última, dirigida ao incremento da economia das administrações agrícolas e operárias, nas regiões montanhêsas do País, previu ela a concessão de empréstimos e financiamentos aos agricultores, aos criadores e operários, agindo nas regiões montanhêsas com um fundo de 67 bilhões de liras a distribuir em 10 anos.

Tal lei constituiu, talvez, a primeira providência que considera a montanha como uma entidade física e econômica indivisível. O conceito do beneficiamento integral da montanha e o outro moderno conceito da pluralidade das contribuições — não limitadas às obras fundiárias (estradas, construções, aquedutos etc.), mas extensivas às obras agrárias, principalmente à aquisição de gado selecionado, sementes escolhidas e logo de adubos — foram coordenados entre si para assegurar a formação de uma aparelhada e equilibrada economia silvo-pastoril, que permita aos habitantes da zona de montanha um mais elevado padrão de vida.

O Ministério da Agricultura, usufruindo dos fundos à disposição, por força da Lei 991, financiou, nos últimos três anos, um programa executivo de obras públicas de beneficiamento na montanha, em um total de 4 bilhões de liras, e concedeu empréstimos e financiamentos para obras de competência privada em um total de 14 bilhões e 80 milhões. Ainda por aplicação da lei de 1952, o patrimônio florestal do Estado

foi aumentado em mais de 46 mil hectares, com notável melhoramento da situação hidro-lógico-florestal das regiões interessadas.

### O BENEFICIAMENTO (LA BONIFICA)

No decênio 1946-55, a atividade de beneficiamento era extensiva a uma superfície de 12.403.639 hectares, igual a 41,20% da superfície agrária e florestal do País. A simples enunciação deste dado indica a importância desta atividade, para a qual converge sempre mais, visando à sua concreta realização produtiva e social, a expectativa da Nação. Se de fato o beneficiamento aplicado como meio de valorização do solo é um fato de data assaz remota, esse, na moderna e mais completa acepção do termo, não limita a atividade própria a um processo de simples melhoramento do terreno agrário, mas estende o próprio campo de ação à descoberta e ao incremento de novas culturas, ao aumento da capacidade produtiva do solo, à transformação dos organismos produtivos, pela consecução de um padrão de vida mais elevado no campo, através de novas fontes de trabalho e de renda.

Após a guerra, a atividade de beneficiamento desenvolveu-se segundo um plano de realizações progressivas e coordenadas, tendentes, de um lado, ao complemento das iniciativas já encaminhadas e, de outro, conduziu a uma área mais difusa a obra em tese de criar a premissa para o posterior progresso econômico e social. Estes eram os objetivos da pretensão: restituir a eficiência dos organismos de beneficiamento diminuídos pela guerra, incrementar a produção agrícola nacional e atender ao desemprego, promovendo lavouras produtivas.

O encaminhamento para uma atividade ordinária de beneficiamento foi dada pela divulgação geral dos beneficiamentos efetuados em 1948, que permitiram identificar amplamente, com dados e elementos técnicos, as zonas nas quais se tornava necessário intervir com maior presteza, no esforço para remover obstáculos que impediavam a transformação dos organismos produtivos e o estabelecimento do homem na montanha.

O estudo, que em tais circunstâncias foi redigido expressamente por uma Comissão, deteve-se, particularmente, na possibilidade que, para a satisfação das exigências de

caráter econômico e social, oferecia uma maior extensão irrigada. Em realidade, a prática irrigatória veio-se revelando, cada vez mais, fator em dependência dos modernos meios técnicos postos hoje a seu serviço, como instrumento essencial de acentuado e rápido progresso e como meio para aumentar a superfície produtiva do País.

Fora da ação dirigida pela **Cassa per il Mezzogiorno** e dos **Enti di Riforma**, o Estado italiano dispôs neste último decênio o financiamento e a execução de obras públicas de beneficiamento numa importância conjunta de outros 200 bilhões, dos quais 172 para novas obras e 28 para a reconstituição das obras danificadas pela guerra e pelas inundações; outros 35.000 quilômetros para a regulação dos cursos d'água e diques; 15.700 quilômetros de canais de irrigação; 11.300 quilômetros de estradas; 2.700 quilômetros de aquedutos e eletrodutos e 129 burgos rurais representam as realizações concretas efetuadas segundo a relação acima referida.

Este complexo de obras realizadas contribuiu, também, largamente, na luta contra o desemprego. Calcula-se que, de fato, dos 200 bilhões despendidos em obras de beneficiamento, 97 foram empregados em mão-de-obra, num total de cerca de 64 milhões de diárias de trabalho.

Se o incremento produtivo e a absorção permanente de mão-de-obra no campo constituem as realizações mais evidentes e tangíveis, junta-se, ainda, a iniciativa que, no setor de indústria e comércio, desenvolve-se colateralmente como consequência da atividade de beneficiamento, recaindo em zonas de acentuada depressão econômica a possibilidade de uma nova implantação de vida.

### OS CONCURSOS NACIONAIS DE PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA

Em setembro de 1951, a Itália, unida aos outros países componentes do O.E.C.E., empenhava-se no esforço particular para o incremento da produtividade em diversos setores. No da agricultura, entre as várias intervenções e providências efetuadas, o Ministério competente propôs e obteve do Conselho de Ministros a autorização para estimular a iniciativa dos produtores agrícolas, mediante concursos nacionais, que tiveram início na estação agrária 1952/1953, ten-

dentes a incrementar direta ou indiretamente a produção agrícola. O sucesso obtido na primeira promoção, impeliu os órgãos responsáveis a repetir os concursos para as estações seguintes. Particularmente, a iniciativa é baseada nos seguintes concursos: concurso nacional, com prêmios para os inventores; concurso nacional com prêmios para a iniciativa provincial; concurso nacional, com prêmios para a atividade e divulgação por meio da imprensa (áudio-visuais).

Foi destinada aos concursos, anualmente, a soma de um bilhão de liras para poder arrogar prêmios numerosos e elevados.

Do primeiro concurso para administradores agrícolas participaram 21.606 concorrentes, enquanto que no de 1954/1955 — que foi o terceiro até agora realizado — participaram 25.216. Interessante é notar a participação anual de cerca de 4.000 administrações camponesas criadas pela atuação da reforma agrária.

O concurso nacional para inventores pretende incentivar cientistas e inventores à indagação e aplicação prática de novas descobertas destinadas a contribuir para o aumento da produção ou a redução de despesas, entre aqueles que, por iniciativa provincial, visam ao fim de impelir organizações e associações a tomar iniciativas de caráter duradouro, de especial importância para o incremento da produtividade agrícola das províncias.

O concurso nacional para atividade de divulgação por meio da imprensa, tem por fim premiar aqueles que, com artigos e colunas publicadas em jornais e periódicos, distinguiram-se na atividade de divulgação destinada a favorecer o aumento da produtividade agrícola. No período de 1954/1955, em que este concurso foi acrescentado aos precedentes, participaram 83 concorrentes, com 1.365 artigos. Este concurso está em fase de conclusão.

A competição suscitou em todos os agricultores um particular espírito de emulação, por cujos ótimos resultados registrou-se aumento de produção em várias partes da Itália, no que concerne ao trigo e cereais no gênero, principalmente. Basta considerar que se ganhou cerca de mais 70 quintais de trigo por hectare e 90 quintais de milho, também por hectare.

**TRATADO CELEBRADO ENTRE O IMPÉRIO BRASILEIRO E SUA  
MAJESTADE BRITÂNICA, SÔBRE A ABOLIÇÃO DO  
COMÉRCIO DA ESCRAVATURA**

**Esta seção se destina a divulgar os documentos históricos pertencentes ao Arquivo do Senado Federal, cujo valioso acervo foi franqueado à REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA por sua eficiente Diretora, D. Áurea de Barros Rêgo.**



Cópia

João o Imperador Constitucional  
e Defensor Perpétuo do Brasil. D. João  
mas saber a todos os que a presente Carta  
de Confirmação, Approvação, e Ratifica-  
ção virem, que em virtude e nos do termo  
do de corrente anno se cobraram e se cob-  
raram nesta Carta do Rio de Janeiro, contra  
e sem o conhecimento do Sr. D. João  
Príncipe Jorge, Quarto Rei de Portugal  
Unido da Grã Bretanha, Irlanda,  
e do Reino da França e Reino de Nápoles  
e Sicília pelos respectivos e Imperatorias  
mandados de competentis Poderes, com  
o fim de pôr termo ao Commercio  
Reservativa da Costa d'África, satisfazendo  
nos apurados e contentes do  
Reyno de Nápoles e da Sardenha e de  
Sicília e de outros seus Reinos e  
Terras e Governos das Ilhas e Cidades  
e em particularmente por  
sua Magestade Britânica, da qual  
Carta de Confirmação e Ratificação

Com o nome de Santissima e Indivisi-  
vel Trindade

Naquelle Dia e Lugar de S. Paulo  
Imperador do Brasil, Sua Magestade e

Rei do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda, reconhecendo, respectivamente a obrigação que, pela separação do Império do Brasil do Reino de Portugal, se lhe resolve desnuovar, confirmar e dar pleno effecto as estipulações dos Tratados para a regularização e abolição do Commercio de Escravatura na Costa d'África, que subsistem entre as Corôas da Grã Bretanha e Portugal, emquanto estas Estipulações são obrigatorias para com o Brasil. E como para se conseguir este tão importante fim, Suas Magestades o Imperador do Brasil, Sua Magestade o Rei do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda, se acham animados de mais sincero desejo de determinar e definir a época em que a total abolição do dito Commercio se fará logo, emquanto respectar aos Domínios e Subditos do Império do Brasil, Suas Ditas Magestades Tem nomeado para Seus Plenos Poderes, para concluir uma Convenção a este fim, a saber

Suas Magestades o Imperador do Brasil, os Ilustres Senhores e Excellentissimos

Alfonso Marquez de S. Sebastião, Senador  
do Imperio, do Conselho d'Estado, Dignita-  
rio da Imperial Ordem do Cruzeiro,  
Comendador da Ordem de Christo, Mi-  
nistro e Secretario d'Estado das Negocias  
Estrangeiras, e do Ministerio e Conden-  
simento e Marquez de S. Paulo e Amaro,  
Senador do Imperio, do Conselho d'Estado,  
Gentil Homem da Imperial Camara,  
Dignitario da Imperial Ordem do Cru-  
zeiro e Comendador das Ordens de  
Christo e da Torre e Espada  
E Sua Magestade Britannica e  
Muito honrada Robert Gordon,  
seu Embaixador Extraordinario e  
Pro-Potenciario junto a Corte  
do Brasil

Os quaes, depois de terem trocado  
e respectivos Plenos Poderes, que se  
são achados em boa e levida fór-  
ma, concordaram e concluído os  
Artigos seguintes.

Artigo primeiro  
Acabadas tres annos depois da ter-  
ca das Bataficações de presencha  
feito, não será licito aos Subditos do  
Imperio do Brasil fazer o commercio  
de Encomendas na Costa d'África debaixo  
dege alguns pretextos, ou maneira



qualquer que seja. E a continuação  
deste commercio, feito depois da dita  
epocha, por qualquer pessoa, Subdito  
de Sua Magestade Imperial, será con-  
siderado de Pirataria.

#### Artigo Segundo

Sua Magestade o Imperador do Bra-  
zil, e Sua Magestade o Rei do Reino  
Unido da Grã Bretanha e Irlanda,  
julgando necessario declararem as  
obrigações, pelas quaes se achão liga-  
dos para regular o dito Commercio  
até o tempo da sua abolição final,  
concordas por isto, mutuamente con-  
veniente renovarem tais officas  
minutas, como se fizessem, inseridas  
palavra por palavra, nesta Convenção,  
todas os artigos, e disposições das  
Tratadas concluidas entre Sua Mage-  
stade Britanica e o Rei de Portu-  
gal, sobre este assumpto em vinte e dois  
de Janeiro de mil oitocentos e quinze,  
e vinte e oito de Julho de mil oitocentos  
e dezente, e os varios artigos suplica-  
tivos, que lhes tem sido addicionadas.

#### Artigo Terceiro

As Altas Partes Contractantes concor-  
dam mais em que todas as matérias  
e causas nos ditos Tratadas con-  
tidas





Em testemunho do que os respectivos  
Almotacencias e signatarios a mais  
maior e lha posto e feito das suas  
Atas.

Feita na Cidade do Rio de Janeiro  
aos vinte e tres dias do mez de Novembro de mil  
e oitocentos e oitenta e seis.

J. P. Moraes de Albuquerque  
J. P. Barbosa de Saes e Sousa  
J. P. Roberto Gordon

O Senhor Rei presente a mesma  
Camerã, cujo thesorfeiro acima  
mencionado e otheorfeiro visto, considero  
muito e exarimado por elle tudo  
aque mella se comtudo. Sendo eu de  
o Reino Camerã e Litor. art. 1.º  
vamos, Ratificamos, e Confirmamos  
mras a firm. no todo, como em  
cada um das suas artigos e estipula-  
ções, e pela presente a Damos  
por firme e valida para sempre  
firmatada em Se e Palaco Real.  
poual obmoala, e cumprida, in-  
violavelmente, e Fazela cumprir  
e obmoar por qualquer modo  
que possa ser. Em testemunho  
e fidejura do sobredito. Fizemos  
pajar a presente Carta por Nos

assignada, passada com o Sello  
Grande das Armas do Imperio,  
e referendada pelo Nosso Ministro  
e Secretario d'Estado abaixo assigna-  
do. Dada no Palacio de S. Pedro  
Juncao aos vinte e tres de Novem-  
bro do anno do Nascimento de  
Nosso Senhor Jesus Christo de  
mil oito centos e vinte seis =  
Pedro Imperador Com guarda =  
Marquez de Maranhão =

Na ausencia do official Antonio  
Ponte da Silva Lisboa

*Remettido á Commissão de Constituição e Diplomacia em 28 de Julho de 1827.*

*Illmº e Exmº Snr. = Remetto a V. Exª para levar ao conhecimento do Senado a Cópia junta do Tratado celebrado entre Sua Magestade o Imperador e Sua Magestade Britanica sobre a abolição do Commercio da escravatura. O Governo teve motivos para não fazer esta remessa ha mais tempo.*

*Deos Guarde a V. Exª. Paço 28 de julho de 1827==*

*Marquez de Queluz = Snr. Visconde de Congonhas do Campo.*

COPIA

N. 4.

*Nós o Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil Fazemos saber a todos os que apresente Carta de Confirmação, Approvação, e Ratificação virem que em vinte e trez de Novembro do corrente anno, se concluiu e assignou nesta Corte do Rio de Janeiro entre Nós e o Muito Alto e Muito Poderoso Principe Jorge Quarto Rei do Reino Unido da Graã Bretanha e Irlanda Nosso Bom Irmão e Primo uma Convenção pelos respectivos Plenipotenciarios munidos de competentes Poderes, com o fim de pôr termo ao Commercio de Escravatura da Costa d'Africa, satisfazendo Nós assim aos Sentimentos do Nosso Coração e á Vontade e Dezejos manifestados a tal respeito por todos os Soberanos e Governos das Naçoens Civilisadas, e mui principalmente por Sua Magestade Britannica da qual Convenção o theor hé o seguinte.*

*Em Nome da Santissima e Indivisivel Trindade*

*Havendo Sua Magestade o Imperador do Brasil, e Sua Magestade o Rei do Reino Unido da Graã Bretanha e Irlanda, reconhecido respectivamente a obrigação que, pela separação do Imperio do Brasil do Reino de Portugal, se Lhes devolve de renovar, confirmar, e dar pleno effeito às estipulaçoens dos Tratados para a regulação e abolição do Commercio de Escravatura na Costa d'Africa, que subsistem entre as Corôas da Graã Bretanha e Portugal em quanto estas Estipulaçoens são obrigatorias para com o Brasil. E como para se conseguir este tão importante objecto Sua Magestade o Imperador do Brasil e Sua Magestade o Rei do Reino Unido da Graã Bretanha e Irlanda, se acham animados do mais sincero dezejo de determinar e definir a época em que a total abolição do dito Commercio terá logar, em quanto respeitar aos Dominios e Subditos do Imperio do Brasil; Suas Ditas Magestades Tem nomeado para seus Plenipotenciarios para concluir uma Convenção a este fim a saber.*

*Sua Magestade O Imperador do Brasil, ao Illustrissimo e Excellentissimo Marquez de Inhambupe, Senador do Imperio, do Conselho d'Estado, Dignitario da Imperial Ordem do Cruzeiro, Commendador da Ordem de Christo, e Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios Estrangeiros; e ao Illustrissimo e Ex-*

*cellentissimo Marquez de Santo Amaro, Senador do Imperio, do Conselho d'Estado, Gentil Homem da Imperial Camara, Dignitario da Imperial Ordem do Cruzeiro, e Commendador das Ordens de Christo e da Torre e Espada.*

*E Sua Magestade Britannica ao Muito honrado Robert Gordon seu Enviado Extraordinario e Ministro Plenipotenciario junto á Corte do Brasil.*

*Os quaes, depois de terem trocado os respectivos Plenos Poderes, que forão achados em bôa e devida forma, concordarão, e concluirão os Artigos seguintes.*

#### *Artigo primeiro*

*Acabados tres annos depois da troca das Ratificações do presente Tratado, não será licito aos Subditos do Imperio do Brasil fazer o commercio de Escravos na Costa d'Africa debaixo de qualquer pretexto, ou maneira qualquer que seja. E a continuação desse commercio, feito depois da dita epocha por qualquer pessoa Subdita de Sua Magestade Imperial, será considerado e tratado de Pirataria.*

#### *Artigo segundo*

*Sua Magestade O Imperador do Brasil, e Sua Magestade o Rei do Reino Unido da Graã Bretanha e Irlanda, julgando necessario declararem as obrigações, pelas quaes se achão ligados para regular o dito Commercio até o tempo da sua abolição final, concordão por isso mutuamente em (ilegível) e renovarem tão efficazmente, como se fossem inseridos palavra por palavra nesta Convenção, todos os artigos e disposições dos Tratados concluidos entre Sua Magestade Britannica, e El Rei de Portugal sobre este assumpto em vinte e dois de Janeiro de mil oito centos e quinze, e vinte oito de Julho de mil oito centos e dezeseite, e os varios artigos explicativos, que lhes tem sido addicionados.*

#### *Artigo terceiro*

*As Altas Partes Contractantes concordão mais em que todas as materias e cousas nos ditos Tratados contéudos assim como as Instruções e Regulações, e formas de Instrumentos annexos ao Tratado de vinte e oito de Julho de mil oito centos e dezeseite, sejam applicadas muctatis muctandis ás ditas Altas Partes Contractantes, e Seus Subditos, tão efficazmente, como se fossem aqui repetidas palavra por palavra, confirmando e approvando por este Acto tudo o que foi feito pelos seus respectivos Subditos em conformidade dos ditos Tratados, e em observancia delles.*

#### *Artigo quarto*

*Para a execução dos fins desta Convenção, as Altas Partes Contractantes concordão mais em nomearem desde já Commissões Mixtas, na forma d'aquellas já estabelecidas por parte de Sua Magestade Britannica e El Rei de Portugal em virtude da Convenção de vinte e oito de Julho de mil oito centos e dezeseite.*

*Artigo quinto*

*Apresente Convenção será ratificada, e as Ratificações serão trocadas em Londres dentro do espaço de quatro mezes desde esta data ou mais cedo se for possível.*

*Em testemunho do que os respectivos Plenipotenciarios assignarão a mesma, e lhe posérão o sello das suas Armas.*

*Feita na Cidade do Rio de Janeiro aos vinte e tres de Novembro de mil oito centos e vinte seis.*

*(L.S) Marquez de Inhambupe*

*(L.S) Marquez de Santo Amaro*

*(L.S) Robert Gordon*

*E Sendo Nos presente a mesma Convenção, cujo theor fica acima inserido, e sendo bem visto, considerado, e examinado por Nós tudo o que nella se contem Tendo ouvido o Nosso Conselho d'Estado, a Approvamos, Ratificamos, e Confirmamos assim no todo, como em cada um dos seus artigos, e estipulações, e pela presente a Damos por firme e valiosa para sempre, Promettendo em Fé e Palavra Imperial observa e cumprila inviolavelmente, e Fazela cumprir e observar por qualquer modo que possa ser. Em testemunho e firmeza do sobredito Fizemos passar presente Carta por Nós assignada, passada com o Sello Grande das Armas do Império, e referendada pelo Nosso Ministro e Secretario d'Estado abaixo assignado. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos vinte trez de Novembro do anno do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de mil oito centos e vinte seis. =*

*Pedro Imperador Com Guarda =*

*Marquez de Inhambupe =*

*Na auzencia do official Maior*

*Bento da Silva Lisboa*