

**O AUXÍLIO DA UNIÃO
AOS ESTADOS
NOS CASOS
DE CALAMIDADE PÚBLICA**

REQUISA:

Supl. de J. de Moraes Lima, 1965

FEDERAÇÃO:

Dr. Roberto Haadtjen, 1965

GENERALIDADES

- Conceito de federação*
- A autonomia dos Estados-Membros*
- O dever de auxílio da União*
- Conceito de calamidade pública*

**A CALAMIDADE PÚBLICA
NAS CONSTITUIÇÕES**

- Constituição de 1891*
- Constituição de 1934*
- Constituição de 1946*

**DADOS SOBRE O PAPEL DO SENADO
FACE À CALAMIDADE PÚBLICA**

SUBSIDIOS AO ESTUDO

GENERALIDADES

CONCEITO DE FEDERAÇÃO

O Estado federal, como entidade jurídica, tem em vista, de modo especial, a distribuição das competências, nos termos da Carta Magna, baseada numa hierarquia. Sua maior preocupação, porém, é a descentralização política e administrativa, para que essa hierarquia não gere a submissão das partes ao todo. Um Estado federal, por isso, revela ter-se organizado, valorizando mais as relações de coordenação que as relações de subordinação. Assim como da descentralização aplicada aos órgãos do Estado resulta o princípio da separação dos poderes, da descentralização aplicada ao território resulta o fenômeno federativo.

O Estado federativo é, portanto, uma pessoa jurídica, um sujeito de direito e não uma associação, ou uma relação de direito.

**A AUTONOMIA DOS ESTADOS-
MEMBROS**

Quer o Estado federal tenha-se formado da união de vários estados soberanos, quer tenha-se formado de um único estado centralizado que conferisse às províncias o papel de unidades federadas, a autonomia dos Estados-membros decorre da descentralização política e administrativa adotada pelo Estado federal. Assim, cada unidade federada pode auto-organizar-se e auto-administrar dentro dos limites da competência que lhe assegura o Documento que constitui a União.

O DEVER DE AUXÍLIO DA UNIÃO

É da autonomia dos Estados, ainda, que surge a incumbência de cada unidade federada, segundo a discriminação das rendas escolhida pela Lei Maior, prover às necessidades de seu governo ou administração. Todavia, circunstâncias anormais podem fazer com que um Estado não possa aten-

der às suas necessidades de momento e, então, não somente o Estado-membro passa pela situação difícil, mas toda a União. Cabe à União, aí, auxiliar, socorrer a unidade atingida pelo fato anômalo por meio de providências de caráter econômico, financeiro e administrativo. A Federação corre ao apoio de sua parte e este é o melhor recurso para, nesta oportunidade, sua autopreservação.

CONCEITO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Para que um acontecimento anormal produza efeitos grandemente nocivos, a ponto de causarem uma calamidade pública, é necessário seu enquadramento em certas conceituações qualitativas e quantitativas normalmente aceitas e já consagradas. Quanto à qualidade, fenômenos como secas, incêndios, inundações, pestes, terremotos, ciclones (e semelhantes no dano)

são calamidades. Mas essa noção não basta para reconhecemos no flagelo a oportunidade em que a União, pelo pacto federativo, deva obrigatoriamente prestar auxílios aos atingidos. Essa oportunidade só se verificará quando a noção quantitativa do fenômeno conduzir a tal. Assim, um incêndio, por si só, abre a porta para que ocorra uma calamidade pública, se não for debelado. Alastrando-se, este incêndio poderá atingir proporções tão grandes que já o Estado não tenha meios para dominá-lo. Ora, se a calamidade pública só se configura com a impossibilidade flagrante de a unidade federada dominar a situação anômala, decorre outro conceito, aliás intuitivo, segundo o qual, num Estado sem recursos, um fenômeno medianamente calamitoso possa transformar-se em calamidade pública.

Para melhores esclarecimentos, julgamos oportuna a transcrição seguinte:

SECRETARIAS DE ESTADO

Ministério da Justiça e Negócios Interiores

Expediente de 22 de março de 1897

Gabinete — Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Capital Federal, em 22 de março de 1897.

Circular — Sr. Presidente do Estado de Minas Gerais — Depois da promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, recebeu o Governo Federal diversas requisições dos governos dos Estados no sentido de lhes ser prestado, na conformidade do art. 5º, o auxílio da União, a fim de satisfazer despesas reclamadas por perturbações das condições sanitárias ocorridas nos respectivos territórios, e a que atribuíram o caráter de calamidade pública.

Tendo-se suscitado dúvidas acerca da inteligência do dito artigo, resolveu o governo, após detido exame da matéria, significar-vos o modo por que, definidas as circunstâncias em que aquelas e outras eventualidades constituem o caso de calamidade pública ali previsto, entende dever ser executado o preceito constitucional, enquanto não deliberar definitivamente o Congresso Nacional a este respeito.

Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, susceptível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios conhecidos de profilaxia usual.

Mas, atentos os limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e a própria acepção dos dois vocábulos, para ter lugar a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em algum dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim, pode assumir esse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se dê em Estado que disponha de

poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.

Torna-se, pois, preciso que previamente demonstre o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se esgotado todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.

Tal demonstração é tanto mais necessária quanto, uma vez que tem de ser levada, provisoriamente, à verba — Socorros Públicos — a despesa resultante do auxílio, imprescindível será justificar o crédito suplementar que à mesma verba houver de ser aberto.

Se o Governo Federal reconhecer que se verificam as condições em que, de acôrdo com o que se acha resolvido, deva ser prestado o auxílio da União, êste se efetuará na forma prescrita no título IV do Regulamento da Diretoria-Geral de Saúde Pública, anexo ao Decreto nº 2.458, de 10 de fevereiro próximo findo, de que vos envio exemplares impressos.

Saúde e fraternidade. — *Amaro Cavalcanti*. (Idêntico aos presidentes e aos governadores dos demais Estados.) (1)

Carlos Maximiliano (2) comenta:

"Razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular. A União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém, em termos, verificadas certas condições. Interpreta-se o art. 18, § 2º, comparando-lhe a segunda parte com a primeira e com outros artigos, e pondo-se em concordância com a índole do regime. Ora, a higiene, em geral, a manutenção dos hospitais, os socorros aos enfermos e necessitados competem precipuamente aos Estados e estavam a cargo das províncias de outrora; só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, intervém, benfazejo, o Governo Federal.

Este insere anualmente na tabela B, do Orçamento do Interior, a autorização ao Executivo para abrir crédito suplementar, sem audiência do Legislativo, a fim de prestar socorros públicos aos Estados ou ao Distrito Federal." (3)

CALAMIDADE PÚBLICA (4)

Diz-se pública a calamidade sempre que, apresentando-se com aspecto geral, atinge

a todos os membros da coletividade de determinado lugar. Assim, v.g., a peste, a inundação, etc.

A calamidade pública, geralmente, reveste-se de todos os característicos da força maior.

Cabe à União prestar socorro ao Estado, em caso de calamidade pública verificada no território dêste (Const. Fed., art. 18, § 2º).

No direito penal, ter o crime sido praticado em ocasião de calamidade pública é circunstância que sempre agrava a pena, quando não constitua ou qualifique o crime (Cód. Penal, art. 44, letra *k*).

Ainda no art. 257, o Código Penal dispõe o seguinte:

"Subtrair, ocultar ou inutilizar, por ocasião de incêndio, inundação, naufrágio, ou outro desastre ou "calamidade", aparelho, material ou qualquer meio destinado a serviço de combate ao perigo, de socorro ou salvamento; ou impedir ou dificultar serviço de tal natureza. Pena: reclusão, de dois a cinco anos, e multa, de um a oito contos de réis."

(1) *Diário Oficial* — 24 de março de 1897 — pág. 1.354.

(2) "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. I, pág. 322.

(3) Figuram na tabela B exatamente tôdas as rubricas referentes a créditos suplementares que o Poder Executivo pode abrir em qualquer tempo, justificando depois o seu ato perante o Legislativo. Nos casos não mencionados naquela tabela, se faz mister, para abertura de crédito, a autorização prévia do Congresso, em regra, provocada por mensagem especial do Presidente da República.

(4) REPERTÓRIO ENCICLOPÉDICO DO DIREITO BRASILEIRO — J. M. de Carvalho Santos, com colaboração de Juristas, vol. VI, pág. 283.

A CALAMIDADE PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES

Na Constituição de 1891 encontramos:

"Art. 5º — Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar." (5)

Por ocasião da Constituinte, na sessão de 18 de dezembro de 1890, o Sr. Meira de Vasconcellos pronunciou o seguinte discurso:

"A segunda emenda, Sr. Presidente, que foi por mim apresentada juntamente

com outros colegas, é a que manda substituir o art. 4º.

Nesta emenda o que há de capital é o que vou assinalar à apreciação do Congresso:

Em primeiro lugar, entendi que se devia tornar mais preciso o pensamento consagrado no texto constitucional, no caso em que cabe à União subsidiar os

(5) A Constituição de 1891, tendo firmado o pacto federativo, atribuiu à União o dever de socorrer aos Estados-membros. Vejamos o que ocorreu na fixação desta norma:

A CONSTITUIÇÃO DE 1891 NA COMISSÃO ELEITA PARA PROFERIR PARECER

<i>Projeto de Constituição dos Estados Unidos do Brasil</i>	<i>Emendas aprovadas pela comissão</i>	<i>Emendas rejeitadas ou prejudicadas</i>
<p>Art. 4.º:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública.</p>	<p>Ao art. 4.º — suprime-se a palavra — excepcionais — e substitua-se a palavra — Compete — por — Incumbe.</p> <p>Ao art. 4.º, depois da palavra — administração — diga-se — a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem.</p>	<p>Ao art. 4.º:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo dentro do prazo de 10 anos, até o equilíbrio de suas finanças e nos casos excepcionais de calamidade pública. — Retumba.</p> <p>Ao art. 4.º:</p> <p>O art. 4.º será substituído pelo seguinte:</p> <p>Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo nos casos excepcionais de calamidade pública.</p> <p>O Governo federal auxiliará a organização financeira dos Estados, pagando a dívida que tiverem êles contraído até 15 de novembro de 1890, emitindo para isso títulos ou apólices de 4% em ouro. — J. A. Saraiva.</p>

CONSTITUIÇÃO DE 1891 E A CONSTITUINTE
EMENDAS

Ao art. 4.º

Depois das palavras — calamidades públicas — diga-se — a despesa, porém, com a magistratura será feita pela União. — Tavares Bastos.

Ao art. 4.º

Substitua-se pelo seguinte:

Cada Estado proverá às necessidades de seu governo, devendo a União subsidiá-lo nos casos de calamidade pública, quando seja necessário.

O governo federal tomará a seu cargo o pagamento da dívida dos Estados contraída até 15 de novembro de 1890.

Uma lei ordinária regulará a forma desse pagamento. — J. V. Meira de Vasconcellos — João Barbalho — Belarmino Carneiro.

Ao art. 4.º

Substitua-se pelo seguinte:

Compete a cada Estado, que atualmente se achar em circunstâncias financeiras prósperas, ou normais, prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública.

Os Estados que não se acharem nessas condições prelevarão de suas rendas, dentro do prazo de dez anos, o quanto lhes fór absolutamente indispensável para restabelecer o equilíbrio entre a respectiva receita, ficando esse *quantum* fixado pelo Congresso, de cada um dêles, dependente de exame e sanção do Congresso Nacional. — S.R. — Pedro Américo.

Estados, em virtude de calamidade pública. O texto constitucional não é bastante preciso, porque usa da expressão "podendo subsidiar"; e essa frase, "podendo subsidiar", importa o arbítrio de vir ou não a União em auxílio dos Estados.

Ora, me parece que esse arbítrio é antinômico, com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a federação. O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do império, e, por consequência, o subsídio que a União presta ao Estado, que sofre, não é uma generosidade, mas sim o resultado de um dever.

Eu digo, pois, na emenda, que devem os Estados ser subsidiados em caso de calamidade pública.

Como, porém, essa fórmula imperativa poderia talvez importar que cada vez que houvesse uma calamidade pública, ou um Estado a inventasse, viesse a União ficar obrigada a prestar o subsídio reclamado, sem mais exame, e ainda mesmo no caso de não precisar dê-lo o Estado, eu juntei à emenda uma limitação, dizendo: "quando seja necessário".

Assim, por este mecanismo, chegamos ao resultado de criar para os Estados o direito de reclamar o subsídio em casos especiais, mas deixando à União a faculdade de estudar e conhecer a necessidade desse subsídio e de ir em auxílio do Estado que reclama.

Não quero com isto irrogar uma injúria aos Estados; mas convém prevenir tôdas as hipóteses, porque pode aparecer alguma reclamação de subsídio por motivo de calamidade, mas calamidade criada ou inventada, e não é justo que a União fique sujeita a tais eventualidades.

Onde está o homem, está o abuso, está a paixão, e nada justifica a intervenção pecuniária da União em favor dos Estados, quando ela não é necessária.

A segunda parte da minha emenda substitutiva ao art. 4º não envolve uma idéia nova e, antes, assenta em um pensamento consagrado na emenda do muito ilustre Sr. Conselheiro Saraiva ao mesmo artigo.

Mas devo dizer que vejo estas coisas com toda a desconfiança possível; porque para chegarmos a um regime de justiça, de respeito recíproco e de ami-

zade, antes de tudo devemos desconfiar, porque esse, a meu ver, é o caminho mais seguro de acharmos um *modus vivendi* que consagre todos os direitos e garanta tôdas as obrigações.

Na verdade, eu enxerguei na emenda do Sr. Conselheiro Saraiva mais alguma coisa além da idéia de a União pagar as dívidas contraídas pelos Estados até 15 de novembro.

Pode, pelo menos, parecer aos intérpretes da Constituição, aos legisladores ordinários, que ao lado deste benefício foi reconhecido à União o direito de intervir na vida econômica dos Estados e em seu regime financeiro, representando eles o papel desgraçado do Egito em relação a essa mesma União...

Evitei este perigo, dizendo que a União tomaria a seu cargo as dívidas dos Estados, contraídas até 15 de novembro de 1890, e que uma lei ordinária regularia a forma desse pagamento. (Há um aparte.)

Sr. Presidente, essa idéia de pagar a União a dívida dos Estados não é uma idéia que deva ser rejeitada *in limine*, nem também aceita *in limine*. É preciso estudar as suas condições, para então concluir pela aceitabilidade ou rejeitabilidade dela.

Não deve ser rejeitada, *in limine*, porque as dívidas dos Estados são o fatal resultado do regime decaído, resultado da atrofia que exercia o centro sobre seus membros, as províncias, e da desorganização a que estas foram condenadas, e nada mais generoso, no momento em que se passa a uma vida nova, do que vir a União em auxílio dos Estados, chamando a si as dívidas locais, e reconhecendo assim que elas não eram mais que o resultado da centralização monárquica e dos erros da política.

UM SR. REPRESENTANTE — Foram criados pelas assembleias provinciais.

O SR. MEIRA DE VASCONCELLOS — O meu nobre colega sabe, naquele regime, o que eram as assembleias provinciais: eram a chancela dos presidentes de província. Algumas excepcionalmente souberam cumprir o seu dever de honra, colocando-se acima da influência fatal dos delegados do governo central. (Há um aparte.)

Demais, a medida proposta não é uma originalidade. Nós sabemos que, nos Estados Unidos, votada a Constituição

de 1789, a União chamou a si as dívidas de todos os Estados por um pensamento generoso, porque se reconheceu que elas não eram senão o resultado das lutas, dos trabalhos a que todos se submeteram por amor da revolução.

Assim, tomando a si as dívidas dos Estados, a União Norte-Americana não fez mais do que dar aos Estados uma compensação pelos seus sacrifícios.

Só há, portanto, o que aplaudir em semelhante idéa, hoje aventada, entre nós. Mas, se, por outro lado, a União pretender intervir na administração financeira de cada um dos Estados, em virtude do benefício que lhes faz, creio que não serei eu o único a protestar contra semelhante benefício, verdadeiro presente de gregos; porque o serão todos nesta Casa.

Conforme uma emenda a que ouvi referir-se o meu ilustrado colega de representação, o Sr. José Hygino, parece-me que é pensamento do Governo manter para a União o sistema de discriminação de rendas adotado no projeto de constituição e de, só neste caso, tomar a si o pagamento das dívidas dos Estados.

Se, pois, a União não só quer exclusivamente para si as fontes de renda que podem dar mais recurso, como também ficar com direito de tributar tôdas as outras, com exceção das mencionadas no art. 8º; se a União pretende deixar os Estados nas mesmas condições, senão em piores do que as em que se achavam no tempo da monarquia, nestas circunstâncias o pagamento da dívida dos Estados será um benefício illusório, uma verdadeira embaçadela, e acho preferível que eles paguem com seus recursos e conforme julgarem conveniente as dívidas de que se acham onerados.

Com a largueza que dá o Projeto de Constituição à União, esta irá tirar dos nossos bolsos aquilo com que terá de pagar nossa dívida, isto é, a dívida dos Estados. Se assim é, o favor é nulo. Prefiro que cada Estado pague o que deve, conforme suas circunstâncias, tendo em vista as particularidades do regime em que vai entrar, mas não concorrerei para que subsista a miséria em que sempre viveram as províncias, devido à uniformidade de leis por que se regiam e de que resultava para elas a paralisação de grande parte de suas forças e por último a ruína."

Ainda na votação do art. 4º encontramos a seguinte passagem:

"Ao ser anunciada a votação do art. 4º, o Sr. Presidente declara que se acha sobre a mesa um requerimento do Sr. Retumba, apresentado na sessão de 15 do corrente, pedindo que seja votado o art. 4º da Constituição e emendas, depois de discriminadas e fixadas as leis de rendas da União e dos Estados."

Pôsto a votos, é este requerimento rejeitado.

O SR. MIGUEL DE CASTRO faz algumas considerações.

Procede-se à votação do seguinte art. 4º, que é aprovado:

"Compete a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração, podendo a União subsidiá-lo somente nos casos excepcionais de calamidade pública."

São, em seguida, aprovadas as seguintes emendas da comissão:

"Ao art. 4º: suprima-se a palavra — excepcionais —, e substitua-se a palavra — compete — por — incumbe.

Ao art. 4º: depois da palavra — administração — diga-se — a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem."

É rejeitada a emenda do Sr. Tavares Bastos ao art. 4º.

O SR. PRESIDENTE anuncia que vai ser submetida à votação a seguinte emenda do Sr. Serzedello e outros:

Acrescente-se:

"O Governo da União assumirá o pagamento da dívida passiva dos Estados e dos juros respectivos, dívidas contraídas até 15 de novembro de 1890, ficando reservada ao Congresso a determinação do modo por que se deverá realizar a operação."

QUESTÃO DE ORDEM

O SR. JOSÉ MARIANO (pela ordem) protesta contra a existência de seu nome na emenda que se vai votar, a qual continha duas partes, referindo-se a 1ª aos 15% adicionais e a 2ª ao resgate cabível aos Estados; êle, orador, e alguns membros do Congresso assinalaram que era somente quanto à 2ª parte, a qual aliás foi destacada.

O SR. PRESIDENTE — Devo informar ao nobre representante que, no impresso que foi distribuído, a secretaria cortou as emendas para colocá-las na ordem da votação dos artigos. A emenda tem realmente duas partes, mas a 1ª deve ser votada com o artigo 4º, e a 2ª, com o artigo 6º.

O SR. SERZEDELLO (pela ordem) dá algumas explicações e conclui pedindo que o Sr. Presidente ponha a votos as duas partes da emenda, separadamente.

O SR. MIGUEL DE CASTRO (pela ordem) diz que foi um dos signatários da emenda de que se trata, ao art. 4º, que continha duas partes, uma relativa aos 15% adicionais sobre a importação e outra relativa ao pagamento da dívida interna. Assinou com relação à segunda parte, isto é, quanto ao pagamento da dívida dos Estados.

O SR. PRESIDENTE diz que a emenda tem duas partes, uma que se refere ao art. 8º e outra ao art. 4º.

O SR. SERZEDELLO — Nem sequer se refere ao mesmo artigo, tanto eu tenho razão.

O SR. MEIRA DE VASCONCELLOS (pela ordem) acha que a questão levantada a propósito da emenda do Sr. Serzedello ficaria cortada, submetendo à votação a emenda que teve a honra de apresentar, que, sobre ter as mesmas idéias, tem a vantagem de não levantar contestações por conter linguagem mais própria de um texto constitucional.

O SR. PRESIDENTE — Ambas contêm as mesmas idéias; tanto faz votar-se uma como outra. Vou, pois, submeter à votação a emenda, e peço a atenção dos Srs. representantes.

É posta a votos e rejeitada a emenda do Sr. Serzedello, ficando prejudicada a do Sr. Meira de Vasconcellos.

Na Constituição de 1934, encontramos:

“Art. 7º — Compete privativamente aos Estados:

II — prover, a expensas próprias, às necessidades da sua administração, devendo, porém, a União prestar socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar;

Na Constituição de 18 de setembro de 1946:

“Art. 18 — Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º — Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

§ 2º — Os Estados proverão as necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública.

§ 3º — Mediante acórdão com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução das leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.”

Por ocasião da Constituinte:

“O § 2º do art. 18 está ligado ao art. 8º do Substitutivo Clodomir Cardoso (6), que entra em discussão, sendo encerrada sem nenhum reparo.

“Aliomar Baleeiro apresentou uma emenda: Acrescentem-se depois das palavras “calamidade pública” as seguintes: “ou de grave dificuldade financeira”. Justifica-a por escrito: uma crise financeira aguda ou crônica, insuperável pelos meios ao alcance do Estado (agravação de impostos ou apelo ao crédito público), pode resultar de causas outras que não a inépcia administrativa dos respectivos governos. A situação econômica, sobretudo, responde por esses embaraços e impede o uso daqueles recursos heróicos. Em tais casos, o remédio deve ser a assistência financeira, a ajuda, o empréstimo e não a intervenção. A União deve agir matematicamente e não como madrasta.”

“Aprovado o artigo, é rejeitada a emenda de Aliomar Baleeiro.”

“Ainda existe emenda de Milton Campos e Soares Filho: “Mediante acórdão com os Estados, a União poderia prestar-lhes cooperação para execução de serviços de interesse recíproco” — emenda que, no dizer de seu primeiro signatário, significa que não devem ficar proibidos aqueles convênios pelos

(6) Diário da Assembléa de 2 de abril de 1946, pág. 723.

quais a União e os Estados podem acordar encargos comuns para serviços de interesse recíproco. Na vida republicana surgem não raro essas necessidades... Foi aprovada a emenda." (7)

COMENTÁRIOS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946

O parágrafo 2º impõe à União um dever de assistência (socorro em caso de calamidade pública). Conceito já por CARLOS DE CARVALHO, em parecer (8), bem esclarecido: "Calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem a favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual" (Circular de 22 de maio de 1897). "A prestação de socorros pela União supõe no Estado a insuficiência dos meios "oficiais" ou individuais para modificar o mal; para prestá-los, porém, o Governo federal não precisa de autorização legislativa especial (Leis número 589, de 9 de setembro de 1850, e nº 392, de 8 de dezembro de 1890), porque está investido da faculdade de abrir créditos extraordinários, sujeitando a proposta ao Tribunal de Contas (art. 70, § 5º, do Decreto nº 2.409, de 23-XII-1896)." (9)

Carlos Maximiliano comenta (10):

"O projeto do primeiro Governo Provisório era menos imperativo: "podendo a União subsidiá-la somente nos casos excepcionais de calamidade pública".

"O Professor de Direito Meira de Vasconcellos, Deputado por Pernambuco, propôs a emenda — "devendo a União subsidiá-los nos casos de calamidade pública, quando seja necessário".

"O texto constitucional não é bastante preciso porque usa da expressão "podendo subsidiar", e esta frase importa o arbítrio de vir ou não a União em auxílio dos Estados.

"Ora, parece-me que esse arbítrio é antinômico com o regime que se trata de estabelecer, e portanto vai ferir a federação. O regime federativo não é mais do que um pacto de amizade, de fraternidade, entre as antigas províncias do Império, e, por consequência, o subsídio que a União presta ao Estado que sofre não é uma generosidade, mas sim o resultado de um dever. (11)

"A Comissão dos 21 foi mais longe do que o professor da Faculdade do Recife. Propôs, vitoriosamente: "a União, porém, subsidiará em caso de calamidade pública, quando o Estado ou Estados solicitarem."

"Resultou dali, embora redigido melhor, o texto ainda hoje em vigor, o qual impõe a concessão do auxílio desde que haja calamidade pública.

"Definiu esta, e bem, o constitucionalista Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores de Estados, em 23 de março de 1897."

Sampaio Dória comenta (12):

"O § 2º do art. 18 reproduz o disposto no art. 5º da Constituição de 1891. Consequência da autonomia nos direitos é o ônus dos encargos. Com o que cada Estado arrecada em impostos de sua competência provê às necessidades de seu governo.

"Estas necessidades são de duas espécies: a manutenção de funcionários e o custeio de obras. Não revela senso administrativo o Estado que despender só com funcionários o que perceba com impostos. As obras públicas indispensáveis à vida civilizada deixam de ser realizadas.

"Serviços há que são em si a função dos funcionários, como os da polícia, os da justiça, os da educação, os da higiene, os da arrecadação dos impostos, além das obras que, além do trabalho de funcionários permanentes, exigem mão-de-obra contratada e material abundante de custo elevado.

(7) A Constituição Brasileira de 1946 — José Duarte, 1947, 1.º vol. pág. 436.

(8) Apud. PAULO DOMINGUES VIANA, Constituição Federal e Constituições dos Estados, Rio, 1911, Vol. I, pág. 5, nota 5.

(9) Constituição anotada — Alcino Pinto Falcão e José Aguiar Dias — Edição José Konfino Quina, vol. I, pág. 94.

(10) "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", Carlos Maximiliano, edição 5.ª, vol. I, 1954, pág. 321.

(11) Anais da Constituinte — Vol. I, págs. 246-7. (Nota de C. M.).

(12) COMENTÁRIOS A CONSTITUIÇÃO DE 1946 — Sampaio Dória — Vol. 2.º — 1960 — Pág. 120.

"O que não tem senso é a sustentação de funcionários em sinecuras, por vezes em tão alto nível e tantos, que os serviços essenciais são sacrificados.

Tudo o que passar de 50%, mais ou menos, do orçamento em despesas com pessoal administrativo, é sinal de que os administradores são perdulários, à custa dos contribuintes. Ainda que, por cautela, caiba ao Legislativo a criação de cargos e a fixação de seus vencimentos, a via da interinidade ou contrato, por arbítrio administrativo, transformada em efetividade com o decorrer dos anos, é larga avenida com que se trai o mandato, aliciando votos para a perpetuação no poder.

"No caso de calamidade pública, como a peste, inundações, terremotos, fome, pode o Estado não ter recursos que bastem à normalização, e sejam irreparáveis as perdas. Cabe, neste caso, à União prestar socorro. Na Constituição de 1891, o socorro estava condicionado

à solicitação do Estado em apuro. Na Constituição de 1946, basta a calamidade para que a União socorra o Estado que se sinta sem forças para debela-la."

Eduardo Espínola interpreta (13):

"Aos Estados, utilizando-se dos recursos que podem obter, segundo a discriminação das rendas adotadas pela Constituição, incumbe prover às necessidades do seu governo e da sua administração.

"Pode, entretanto, acontecer que, por circunstâncias anormais, um Estado se encontre em situação tal que lhe não seja possível atender às urgentes necessidades do momento. Não cabe a intervenção da União, mas o auxílio ou socorro, para remediar a calamidade pública.

"Este auxílio pode ser apenas de caráter econômico ou financeiro, ou também administrativo, com o concurso do funcionalismo federal."

DADOS SOBRE O PAPEL DO SENADO FACE À CALAMIDADE PÚBLICA

Na Sessão de 11-9-63, o Sr. Jefferson de Aguiar, líder da maioria em exercício, e o Sr. Wilson Gonçalves, líder do PSD em exercício, requereram nos termos do artigo 326, nº 5-A, do Regimento Interno, a urgência para o Projeto de Lei do Senado nº 104/63. Concedida a urgência, o Sr. Silvestre Péricles, designado para proferir parecer em nome da Comissão de Constituição e Justiça, disse que a proposição merecia ser aprovada "por atender aos mais relevantes interesses da nação dolorosamente atingida pela calamidade" que então avassalava o Estado do Paraná, que os pressupostos da calamidade pública "estavam comprovados pela notoriedade dos fatos", que o parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal admite a abertura de crédito extraordinário nesses casos "em face da necessidade urgente e da imprevisibilidade da medida", que era sábia a medida, porque "não estava adstrita a fórmulas que não se coadunam com o sistema constitucional, que até admite sínopes para os efeitos de preservação e resguardo do regime e do bem-estar do povo".

A Comissão de Saúde, por intermédio do Sr. Antônio Jucá, emitiu parecer favorável, assim como a Comissão de Finanças, que, na pessoa do Sr. Lopes da Costa, declarou nada se poder arguir em contrário ao projeto "do ponto de vista da reper-

cussão financeira", "tendo-se em mira os elevados propósitos que colima".

O Sr. Aurélio Vianna, já na fase da discussão, tendo pedido a palavra, disse ter o autor do projeto, movido pelo coração, antes que as providências tomadas pelo Chefe do Executivo fôssem conhecidas pelo País, corrido de encontro às necessidades do povo paranaense, apresentando a discutida proposição, que teve apoio unânime das diversas Comissões. O orador, perguntando se em face da Carta Magna vigente poder-se-ia tomar tal iniciativa, supondo que todos os que a assinaram também a achavam constitucional, pediu que outras vozes se levantassem, a fim de ser extinguida a dúvida da questão: se as leis sobre matéria financeira devem ser propostas pela Câmara dos Deputados, como o Senado Federal poderia tratar em primeira mão de tal assunto sem fugir à sua competência?

Pedindo a palavra, o autor do projeto, Sr. Jefferson de Aguiar, declarou ser realmente o direito de iniciativa em matérias financeiras do Presidente da República e da Câmara dos Deputados (Const., art. 67, § 1º), mas, reportando-se à Constituinte, lembrou que Mário Mazagão apresentara emenda que, combatida por Gustavo Campanema e fulminada na Comissão Constitucional, teve sobrevivência posterior res-

(13) CONSTITUIÇÃO DOS E. U. DO BRASIL — Eduardo Espínola — 1.º Vol. — 1952 — Pág. 193.

tringindo a competência do Senado de maneira antidemocrática e atentatória ao regime bicameral que se estabelecia. As duas Câmaras do Congresso Nacional deveriam ter, em toda a plenitude, os mesmos direitos e prerrogativas que decorrem, sem dúvida, da outorga popular dos mandatos idênticos e simultâneos, sem qualquer restrição, a não ser a expressa taxativamente, que deve ser interpretada segundo os elementos "que norteiam a hermenêutica legal e constitucional."

Segundo o Sr. Jefferson de Aguiar, tal deveria ser o entendimento, uma vez que "o princípio de interpretação estabelece que é incivil a interpretação isolada do preceito sem que se veja o sistema de que decorre a própria legislação que se interpreta". O orador tornou a frisar os pontos que já enunciara, acrescentando que num caso de calamidade pública, qualquer restrição feita às iniciativas de medidas solucionadoras, ainda que possível, constituiria um atentado ao País, à Pátria e ao povo. Dissertando ainda sobre o assunto, o Sr. Jefferson de Aguiar apresentou a hipótese em que, num caso de emergência como o estudado, "o Presidente da República não pretendesse determinar a abertura de crédito extraordinário ou a Câmara dos Deputados estivesse inibida ou impossibilitada de fazê-lo. Deveria o Senado ficar mudo ou quêdo, deixando que se esvaísse todo o sistema governamental, que se liquidassem as instituições ou fôsse o território nacional ocupado por forças estrangeiras, aguardando o debate das fórmulas constitucionais e a interpretação das normas que explicitariam a competência para a abertura de créditos extraordinários? Não, porque acima dos preceitos expressos e além das determinações constitucionais, mas inerente ao próprio regime e inserida na vitalidade da própria instituição, há uma outorga maior que determina a ação daqueles que exercem o poder em nome do povo para compelir e conter toda a ação que possa ser perniciosa às instituições e à segurança da República e ao bem-estar do povo".

O orador lembrou, ainda, em seu discurso, que a Constituição de 1891, assim como a de 1937, proibia ao Senado a iniciativa em matéria tributária, porquanto não seria de se admitir que a Câmara Alta "exasperasse tributação sobre o povo, sem iniciativa do Presidente da República ou da Câmara Baixa (...) em detrimento da visão global, panorâmica, que o Poder Executivo deve ter sobre as necessidades e as possibilidades do erário e do povo" e disse entender que, nos casos de calamidade pública, tendo o Chefe do Executivo

aberto crédito extraordinário, cabendo o *referendum* desse ato ao Congresso, ser natural que quem tenha o poder de aprovar ou desaprovar, tenha o poder de, pelo menos, propor, com muito maior razão em casos como o que se debatia e, com sobeja autoridade e oportunidade, quando o Executivo ainda não tomara providências a respeito. Ao encerramento de sua oração, lembrou o Sr. Jefferson de Aguiar as palavras do Sr. Silvestre Péricles, relator da Comissão de Constituição e Justiça para o projeto em discussão, segundo as quais não havia inconstitucionalidade, mas "atendimento explicitado do sistema constitucional, que admite até síncope constitucionais nos momentos graves da história do País, para resguardar as instituições e preservar o povo das aflições que devem ser evitadas pelo Poder Público".

O Sr. Edmundo Levi, usando da palavra, dizendo-se "advogado provinciano", declarou-se também primeiramente envolvido pela dúvida e desde que, procurando a solução nos mestres constitucionalistas, nada encontrara de satisfatório; em seguida — explicou — recorreu ao bom-senso por entender que "a lei é acima de tudo bom-senso". "Uma Constituição deve ser, antes de mais nada, a regra suprema pela qual se efetive e se realize o bem público." Segundo este orador, a incompetência do Senado Federal para propor o projeto discutido seria "uma verdadeira castração nas atribuições do Senado", colidindo com a própria sistemática da Constituição vigente, "porque vivemos e legislamos dentro de um sistema bicameral, e dentro dessa Constituição não há atribuições específicas, não há campos separados de legislação (...); as iniciativas da Câmara são as mesmas do Senado. Entretanto, faz-se ao Senado a restrição de qualquer iniciativa que vise a matéria financeira. Se fôssemos então nos ater a esta restrição, estaríamos aqui como simples eunucos mentais, como homens que assistem a seus irmãos serem calcinados num celeiro, unicamente porque estaríamos apegados a uma fórmula, a um dispositivo que, na realidade, colide com o espírito e com a própria sistemática da Lei Maior que nos rege". O Sr. Edmundo Levi ainda alegou que "se uma Casa tem função revisora sobre iniciativa de lei de outra Câmara, que a Câmara que lá está tenha revisão sobre nós (...). Só assim haverá condição de igualdade".

O Sr. Aurélio Vianna, que levantara a questão, em breve aparte comentou que "pode ser o princípio constitucional tacha-

do por nós de discriminativo, iníquo", mas nunca de inconstitucional.

A este ponto do debate, enquanto o Sr. Edmundo Levi esclarecia não ser o princípio da Constituição considerado inconstitucional, mas colidente com a sistemática da própria Constituição, o Sr. Aurélio Vianna mostrava que, na Carta Magna, estavam relacionadas as competências privativas do Senado e que, portanto, essas competências não eram inconstitucionais. Como ponto de contato, tinham, orador e aparteante, o pensamento comum de que, no Brasil, o Senado sofria limitações que em qualquer país federativo as Câmaras Altas não sofrem. Concordavam ainda que, se a Constituição quer os Senadores como representantes dos Estados, por extensão os Senadores são tão representantes do povo quanto os Deputados. Contudo, persistia a divergência: o orador dizia o parágrafo 1º do artigo 67 colidir com o art. 67, *caput*, pelo que não deveria ser acatado; o aparteante afirmava ser a Constituição clara, expressa, explícita, admitindo que só uma reforma constitucional daria ao Senado competência para iniciativas em matéria financeira.

O Sr. Heribaldo Vieira, em aparte, fazendo público seu pensamento sobre o caso em discussão, deu ao Plenário uma terceira visão do problema quando disse entender que, "em matéria de crédito extraordinário, só quem pode ter a iniciativa é o Presidente da República. Nem a Câmara dos Deputados nem o Senado pode ter essa iniciativa. Tanto é assim, que se chega ao ponto de admitir que S. Exª lance mão de créditos extraordinários *ad referendum* do Congresso Nacional". Para apoiar esta interpretação, o aparteante disse ser a iniciativa somente do Chefe do Executivo justamente por envolver matéria de urgência extrema, "que não pode ficar submetida aos retardamentos da elaboração legislativa nas duas Casas do Congresso". Por este motivo teria a Constituição permitido que o Presidente da República lançasse mão de créditos extraordinários, *ad referendum* do Congresso.

O Sr. Edmundo Levi concordou com essa visão do problema sem deixar de lado a interpretação que defendia: não tendo o Presidente da República usado desta atribuição, caberia ao Congresso, e por qualquer das duas Casas, fazê-lo. O Sr. Heribaldo Vieira, neste momento, interrompeu o orador para dizer que, ao contrário do que até então se sabia, o Presidente da República tomara as providências reclamadas e que, se estas providências se constituíram em abrir o crédito extraordinário de 1,5

bilhão de cruzeiros, outros créditos, se necessários, poderiam ser abertos de acordo com a situação que o próprio Chefe do Executivo testemunhara *in loco*, cabendo ao Congresso referendá-los em lugar de antecipar-se com a proposição "inconstitucional e imoderada".

Mas a proposição fôra feita antes de o Executivo esboçar qualquer providência. Contudo, a medida tomada pelo Presidente da República, mesmo posteriormente decretada, já produzira os efeitos desejados. Ter o Presidente da República tomado as providências, ou não, importaria na impossibilidade de o Senado se mostrar sensível à calamidade que ocorria no Estado do Paraná? A questão ainda estava por ser resolvida: pode o Senado Federal ter iniciativa para abertura de créditos extraordinários em casos de calamidade pública?

O Sr. Silvestre Péricles, designado Relator da Comissão de Constituição e Justiça para o Projeto de Lei do Senado nº 104/63, usou da palavra, ainda na discussão, para dar algumas informações ao Senado.

Analisando a Constituição Federal, o orador disse ser o art. 75 exceção ao parágrafo 1º do art. 67. Examinemos com calma o argumento do Sr. Senador.

O art. 67 está, na Carta Magna, subordinado à Seção V, *Das Leis*, com a seguinte redação:

"Art. 67 — A iniciativa das leis, ressaltados os casos de competência exclusiva, cabe ao Presidente da República e a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa da lei de fixação das forças armadas e a de todas as leis sobre matéria financeira.

....."

Já o art. 75 se subordina não à Seção V, *Das Leis*, mas à Seção VI, *Do Orçamento*, e tem a seguinte redação:

"Art. 75 — São vedados o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único — A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.” (14)

O argumento do Sr. Silvestre Péricles baseava-se exatamente nisto: o artigo 75 é a exceção ao § 1º do art. 67. E por quê? Porque o artigo 67, § 1º, proíbe a iniciativa de leis sobre matéria financeira, ao Senado, e está subordinado à *Seção V, Das Leis*, e a lei tem caráter geral; porque a Constituição vem, desde o artigo 73 (já subordinado à *Seção VI, Do Orçamento*) especificando sobre a legislação de matéria financeira para a feitura do Orçamento da União, o que estaria, quanto a iniciativas, vedado ao Senado Federal. Mas quando se trata de guerra, comoção intestina e calamidade pública, não se trata mais de organizar um orçamento, de legislar sobre matéria financeira, e sim de resolver um problema que abala a nação inteira. “Matéria financeira, Sr. Presidente, é expressão muito ampla”, disse o orador. E completou: “Se formos examinar tudo o que diz respeito à vida, tudo será matéria financeira.”

O Sr. Heribaldo Vieira, em aparte, deu maior significado à interpretação do Sr. Silvestre Péricles quando disse que “por se esposar a tese de que não podemos ter iniciativa em matéria financeira, muitas vezes deixamos de tê-la em matéria econômica. Julgamos que os campos se confundem”. E o orador, após os agradecimentos ao apoio recebido pelo aparteante, retomou

a palavra para dizer que diante dos fenômenos da vida é preciso que se observem os acontecimentos com maior amplitude de visão, “com luzes mais discretas e necessárias”. “Aqui, neste parágrafo único — disse, referindo-se ao art. 75 já transcrito —, não se fala apenas em Câmara dos Deputados ou no Presidente da República; nele está incluído também o Senado.” E, mais adiante, acrescentou: “Até as nações estrangeiras estão ocorrendo para a calamidade pública do Paraná, e nós, Senadores da República, com a responsabilidade que temos perante o nosso País, não podemos apresentar projeto de lei que venha em favor dessa gente que sofre e daquele Estado que está em situação gravíssima. Não é possível, Sr. Presidente! O Senado da República, no caso, não está adstrito àquêle preceito do § 1º do art. 67 da Constituição, e sim adstrito ao parágrafo único do art. 75, da mesma Constituição (...). O Senado da República tem responsabilidade, tem patriotismo, tem honra, tem dignidade e pode e deve acorrer às necessidades de seu povo, em qualquer parte do território nacional.

O Sr. Josaphat Marinho, membro da Comissão de Constituição e Justiça, usando da palavra, ainda na fase de discussão do projeto, proferiu a oração que transcrevemos a seguir:

“Sr. Presidente, não pretendia entrar na análise do projeto. Pela natureza da proposição, preferiria fazer apenas uma declaração de voto que permitiria a imediata decisão soberana do Plenário. Ocorre, porém, que sou membro da

(14) No tocante aos créditos extraordinários, a Constituição admite que sejam atendidos somente “por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

Os termos da lei tornam certo que a necessidade urgente ou imprevista só poderá determinar a abertura de créditos extraordinários, nos casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

É igualmente o que resulta do art. 186, § 1.º, 2.ª parte, da Constituição de 1934: “a de créditos extraordinários poderá ocorrer, de acordo com a lei ordinária, para despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra”.

Temístocles Cavalcanti assim também o compreende (Com., vol. 2.º, 1948, pág. 183). V. Pontes de Miranda — Com., vol., 2.º, 1947, pág. 347. (*CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL* — Eduardo Espinola — Vol. I, pág. 386).

Abertura de crédito especial sem autorização legislativa:

“Restrição ainda ao Poder Executivo é a proibição de abrir crédito especial, sem autorização legislativa.

Os créditos especiais são, por vezes, necessários. Falhas na previsão das rendas e a urgência de despesas inadiáveis obrigam a abertura de créditos extraordinários. Mas não por decisão do Executivo. O que lhe cumpre é solicitar ao Congresso a abertura dos créditos extraordinários que a necessidade imponha.

Abertura de crédito extraordinário:

Contudo, se a necessidade for tal que a demora inevitável da autorização gere males irreparáveis, a Constituição admitiu exceção. A abertura de crédito extraordinário será admitida, “por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”.

Delongas, neste caso extremo, seriam imprudência fatal.”

(*Comentários à Constituição de 1946* — Sampaio Dória, vol. II, pág. 315)

Comissão de Constituição e Justiça e ela foi invocada largamente, neste debate, tendo sido mesmo solicitado o pronunciamento de membros da Comissão desde que o parecer foi emitido aqui mesmo em Plenário.

“Não me parece que o caso seja rigorosamente da competência do Senado, para deliberação, nos termos do projeto proposto. Trata-se irrecusavelmente de matéria de caráter financeiro. No particular, dúvida não pode haver; é exclusivamente de caráter financeiro. O projeto não tem outro conteúdo senão uma decisão pela qual o Senado autoriza a abertura de crédito para atender à calamidade ocorrida no Estado do Paraná.

“Claro que ninguém discute a ocorrência da calamidade pública. É evidente que ninguém pode recusar o justo socorro de que estão precisando as populações atingidas no Estado do Paraná. Mas o Senado não pode esquecer os seus deveres de acatamento à Constituição. Juramos respeitá-la quando tomamos posse. Se não houvesse solução dentro da ordem constitucional, para atender à urgente necessidade de socorro, também eu interpretaria largamente a Constituição, como sugeriu o nobre Senador Jefferson de Aguiar. Estou entre os que entendem que a restrição constitucional do § 1º do art. 67 da Constituição deve ser cautelosamente interpretada, a fim de que a competência do Senado não seja excessivamente restringida, limitada. Vale dizer, portanto, que me alio aos que, sempre que possível, emprestam interpretações flexíveis ao texto constitucional para excluir, da proibição relativa à lei de caráter financeiro, tôdas aquelas matérias a respeito das quais, razoavelmente, possamos decidir. No caso, porém, o Constituinte prudente previu a solução, e a solução está, exatamente, no art. 75, em que, depois de vedar a abertura, sem autorização legislativa, de créditos especiais, o Constituinte, no parágrafo único desse dispositivo, permitiu a abertura de crédito extraordinário, que se tem atendido, com muita propriedade.

“Ora, se, ocorrida a calamidade pública, o Poder Executivo pode abrir o crédito extraordinário, a necessidade a que se quer socorrer é atendida pelo ato do Executivo.

“Se a necessidade é ou pode ser socorrida por ato do Poder Executivo, não parece de boa prudência legislativa que busquemos, em tais hipóteses, ampliar a nossa competência.

“O objetivo do Senado, em casos dessa natureza, não é valer-se — e não foi este, evidentemente, o objetivo do projeto — do sofrimento de uma parcela ponderável de uma comunidade para, através dela, estender a sua competência. O objetivo é o socorro urgente às necessidades de uma população atingida por graves danos.

“Entretanto, se esta população pode ser socorrida, como socorrida já está sendo, através de iniciativa do Poder Executivo, entendo que o Senado deve resguardar-se, sobretudo para não abrir um precedente que possa servir de motivo, em oportunidades que não sejam idênticas, a procedimento extremamente condenável.”

“Ninguém, Sr. Presidente, nesta Casa ou fora dela, poderia atribuir ao nobre Senador Jefferson de Aguiar e a seus ilustres companheiros que assinaram o projeto qualquer idéia que não fôsse a de servir bem à população do Paraná. Por isso comecei assinalando que se não houvesse solução na Constituição para socorro imediato às populações atingidas, também eu daria, no caso, interpretação elástica ao texto da Carta Fundamental, para reconhecer a competência do Senado na elaboração de lei desta natureza. Mas a Constituição, outorgando ao Executivo a prerrogativa de abrir o crédito, em caráter extraordinário, *ad referendum* do Poder Legislativo, possibilitou a adoção pronta, imediata, urgente, daquela providência mais adequada a emergências desta natureza, que é a concessão de recursos financeiros. Dir-se-á, de um lado, que poderíamos ir ao encontro do Poder Executivo secundando-lhe a ação, conferindo-lhe, desde já, o nosso *referendum*. Dir-se-á, de outro lado, que o projeto envolve outros aspectos além da simples concessão do auxílio financeiro. Ora, Sr. Presidente, quanto ao primeiro aspecto, cumpre ver que só nos competiria aquela determinação, se nós tivéssemos, originariamente, o poder, a competência de votar a lei de caráter financeiro; se, em princípio, não temos essa competência, nela só nos poderemos investir no momento em que o Poder Executivo pedir a aprovação do Legislativo à abertura de crédito por êle

feita, no momento mesmo em que se verificou a calamidade. Não nos cabe, portanto, a iniciativa da outorga.

O que nos compete é examinar a legitimidade do ato do Governo, porque a ele é que a Constituição deferiu a prerrogativa da abertura do crédito extraordinário. De outro lado, e no segundo aspecto, não se justificaria também a votação do projeto nos termos em que foi proposto. É que, Sr. Presidente, para traçar normas de ação conjunta entre a União e o Estado, a Constituição por igual dispõe, fixando os princípios essenciais. O art. 18 enumera essas regras básicas e o § 2º desse dispositivo especificamente estabelece que os Estados proverão às necessidades de seu Governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública. Portanto, já está a União autorizada a prestar socorro ao Estado, em caso de calamidade pública. Quanto à forma de entrelaçamento das atividades entre os órgãos da União e os do Estado, evidentemente que tal não depende de uma medida específica. São providências executivas, são atos administrativos que resultam, logicamente, da natureza das funções e da extensão da competência que cabe à União e ao Estado."

O Sr. Jefferson de Aguiar, em aparte, ponderou que, se a União socorre, por ampla outorga da Constituição, o Estado que é vitimado por uma calamidade pública, nada obsta que, dentro dessa outorga geral se estabeleçam, por medidas legislativas, providências que fixem um mínimo de assistência a ser prestada. O orador, tendo em parte concordado com essa idéia, mostrou o ângulo pelo qual via, como intérprete, o argumento apresentado: "As linhas básicas da ação conjunta ou coordenada da União e do Estado estão pretraçadas na Constituição, sobretudo para atender aos casos de calamidade pública. Convenho, porém, em que além dessas linhas básicas, possam ser determinados princípios, fixadas normas especiais para certas ocorrências, segundo a extensão da calamidade verificada. Neste ponto, estou de acordo com o nobre Senador Jefferson de Aguiar, em que aí pode abrir-se a competência do Senado, e não apenas da Câmara, para recomendar, ou mesmo determinar, providências que devam ser postas em prática pelo Poder Executivo. Aí já se tratará de um esboço de plano complementar daquelas medidas urgentes que visam a socorrer as populações atingidas pela calamidade. Quer dizer, o

Poder Executivo adota, no âmbito de sua competência exclusiva, através do empenho de créditos extraordinários, as medidas que são de sua competência, que são da esfera de ação própria da administração. Nada obsta que o Congresso determine a fixação de certas providências. Estas, nós podemos votar no Senado, originariamente, mas aquela de caráter estritamente financeira, não. Pelo menos não é de boa prudência política e legislativa que o Senado amplie a sua esfera de ação em assuntos desta natureza. Julgo, portanto, haver oportunidade a que o nobre Senador Jefferson de Aguiar dê o justo encaminhamento ao seu projeto, de sorte que ele possa receber, como é do desejo geral, o consentimento unânime da Casa nessas providências, nessas medidas, nesses princípios que ampliam o auxílio. A nossa competência é, por assim dizer, limitada. Mas nos devemos resguardar quanto ao aspecto financeiro, inclusive para que mantenhamos a nossa autoridade, de modo que censuremos, amanhã, se necessário for, qualquer ato do Poder Executivo que afronte a nossa competência exclusiva."

A esta altura, o Sr. Jefferson de Aguiar novamente interrompeu o orador para dizer-lhe que, se é possível dar "uma interpretação benigna, ampliativa do texto, caso não se desse a outorga para a abertura de crédito extraordinário pelo Presidente da República *ad referendum* do Congresso", seria forçoso reconhecer o Sr. Josaphat Marinho simpático à conclusão de que não existe, na Constituição, uma "restrição intransponível" para a iniciativa do Senado que então se discutia. O Sr. Josaphat Marinho, retomando a palavra, preferiu frisar bem o se que antepusera à construção a Constituição não houvesse outorgado prerrogativa de abertura de crédito. E repetiu:

"Se a Constituição não desse a solução, aí, Sr. Presidente, eu marcharia para a interpretação ampla que justificasse a nossa competência. É por que o faria? Eu o faria porque a Constituição não pode ser considerada um instrumento contra as necessidades coletivas. A Constituição há de ser uma fórmula de satisfação de exigências gerais."

E, mais adiante, depois de outros apartes, continuou:

"Mas a Constituição, que visa a esse fim precípua, fá-lo também através de uma discriminação de competência... Há, no caso, a concorrência de competências através de uma hierarquia de princípios a que todos os órgãos se subordinam, até mesmo para

a sua existência harmônica. Se a Constituição permite ao Executivo abrir um crédito extraordinário e se ela também estabelece que, *em principio*, as leis de caráter financeiro são da competência da Câmara dos Deputados... Não vejo por que, ainda que doutrinariamente divergindo da extensão da limitação, não vejo por que, em face da Constituição, deva reconhecer a nossa competência no particular. Se a Constituição oferece a solução, não devemos criar o caso para forçar uma ampliação de poderes, de modo desnecessário. Não devemos ampliar a competência do Senado senão legitimando-a pela natureza de seus fins. No caso, essa legitimidade desaparece, porque o Poder Executivo está investido da autoridade da abertura do crédito extraordinário."

Outras vozes se manifestaram no sentido de que o Presidente da República, tendo conhecimento da calamidade pública, já tomara providências a respeito abrindo o crédito extraordinário exigido pela situação e, desde que assim agira, na conformidade com as atribuições que lhe confere a Constituição, era evidente que essa autoridade, se fôsse preciso, lançaria mão de recursos em maior quantidade, o que mostrava ter sido prejudicada a proposição que se discutia. Já não se cogitava de ser constitucional ou não o projeto, e o Sr. Aurélio Vianna, usando da palavra, pela ordem, leu o artigo 324 do Regimento Interno: *Será considerada prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: a) por haver perdido a oportunidade; e, de acôrdo com o parágrafo 2º do mesmo artigo, requereu essa decisão. A Presidência, entretanto, declarando-se mal informada sobre o fato de ter a proposição perdido a oportunidade, e considerando que já não havia quorum para a votação, encerrou a sessão.*

Na sessão ordinária de 12-9-63, o requerimento do Sr. Aurélio Vianna, solicitando fôsse considerada a proposição prejudicada pelos já vistos motivos, recebeu o parecer da Comissão de Constituição e Justiça. O relatório do Sr. Silvestre Pércles dizia que "exposta a matéria, ficou deliberado que não havia prejudicialidade" no projeto de lei, em vista do que dizia o art. 324 do Regimento Interno. A oportunidade não se perdera, pois os incêndios ainda continuavam e nenhum prejulgamento fôra feito em Plenário noutra deliberação. Assim, a Mesa deixou de acolher a tese sustentada na questão de ordem do Sr. Aurélio Vianna, e, por falta de *quorum*, a votação da matéria foi adiada para a sessão seguinte.

Outros oradores usaram da palavra para outros assuntos e, falando-se sobre o tema "desenvolvimento político e econômico", assim se expressou o Sr. Aurélio Vianna:

"Estamos num estágio de civilização política que merece um estudo todo especial, principalmente no que toca a esse grupo que compomos, a denominada classe dirigente brasileira. Um exemplo típico, claro, simples, que esclarece a tese:

"Há um incêndio numa região brasileira. Nós aqui, prestimosos, apresentamos um projeto de lei determinando que o Poder Executivo atenda àquelas populações através do envio de medicamentos, médicos, enfermeiros, viaturas etc., e autorizamos esse mesmo Executivo a usar de uma certa quantia para assistir àquela população. Antes de o projeto ser votado, deixando de lado a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, o Executivo envia os médicos que solicitamos, envia os remédios, os enfermeiros, as viaturas etc., e abre um crédito para atender àquelas populações. Então, batemos com os pés e dizemos: o projeto determinando essas medidas tem que ser votado! Mas foram tomadas as medidas! Mas está prejudicado porque o crédito foi aberto e as medidas tomadas. Mas temos que votar o projeto de qualquer maneira, dando-se a entender ao povo brasileiro que nenhuma dessas medidas foi tomada, e que só serão tomadas se aquele projeto fôr aprovado. Quando os incêndios terminarem, como já estão terminando, quando as chuvas caírem, como já estão caindo, quando cessar a calamidade, quando os socorros forem enviados, como já foram enviados, de todo o mundo e da Nação, através do Executivo, então o projeto será votado. Está prejudicado? Não importa! Tem que ser votado, para que a Nação brasileira saiba que, se não fôsse o Senado da República ou o Congresso Nacional, essas medidas não teriam sido tomadas. A que ponto chegamos nós, neste País!"

A votação teve lugar a 17-9-63, sendo o projeto aprovado. Os senadores que votaram contra fizeram questão de declarar porque se opunham à proposição: longe estavam do desejo de negar, à população do Paraná, a ajuda necessária à recuperação dos prejuízos causados pelo incêndio; se não aprovavam as medidas determinadas pelo projeto, era somente pela inconstitucionalidade das iniciativas sobre matéria

financeira, quando tomadas pelo Senado Federal.

A 18 de setembro foi lido em Plenário o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 104/63:

"Substitua-se o Projeto de Lei do Senado n.º 104 pelo seguinte:

Art. 1.º — Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito extraordinário de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros), ex vi do disposto no parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para atender às despesas necessárias à recuperação econômico-social do Estado do Paraná, atingido por fenômenos climatéricos naturais e de incêndios, o que motivou a Resolução nº 10, de 28 de agosto de 1963, da Assembléia Legislativa estadual, declaratória do estado de calamidade pública.

Parágrafo único — Para cobertura do crédito extraordinário autorizado por este artigo, a ser registrado automaticamente pelo Tribunal de Contas, fica o Poder Executivo autorizado a realizar, pelo Ministério da Fazenda, emissão de curso forçado, de que trata o inciso VI do artigo 65 da Constituição Federal, até o valor indicado no art. 1.º desta Lei.

Art. 2.º — A importância do crédito extraordinário previsto nesta Lei poderá ser aplicada diretamente pelo Governo estadual, ou através de convênio com o Governo federal, em assistência social, reflorestamento, lavoura, combate à erosão urbana e rural, e em obras de infra-estrutura que acelerem a recuperação do Estado e fixem a mão-de-obra nas regiões atingidas.

Art. 3.º — Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Comissões, 16 de setembro de 1963."

A justificativa do substitutivo já se referia não somente ao incêndio, mas a outras situações críticas por que o Estado do Paraná anteriormente passara, como geadas, secas; dizia ser um atendimento mais pronto e real por parte da União, facilitando a ação do Executivo quanto à abertura do crédito extraordinário.

O projeto voltou à discussão com seu substitutivo, e o Sr. Aurélio Vianna, comentando ser a nova proposição reformadora da primeira, dando-lhe normas para a aplicação do numerário, declarou que ainda não estava claro se o Senado aceitara a tese de que, em casos especiais, poderia a Câmara Alta legislar sobre matéria financeira...

O Sr. Silvestre Péricles, Relator da Comissão de Constituição e Justiça, referindo-se à questão jurídica e constitucional, manteve o princípio do primitivo pronunciamento. As demais Comissões não se opuseram ao substitutivo que, em votação, foi aprovado com prejuízo do projeto.

Na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei do Senado nº 104/63 tomou o número 1.059/63 e foi lido na sessão ordinária de 2 de outubro de 1963. Em virtude do artigo 5º do Ato Institucional, foi arquivado a 11 de setembro de 1964. Este fato privou-nos do desfecho que talvez solucionasse a questão da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da medida tomada pelo Senado Federal, mas aqui registramos, num apanhado sintético, todos os elementos que porventura possam um dia ser utilizados para a exata compreensão do papel do Senado face a calamidade pública. (15)

SUBSÍDIOS AO ESTUDO

I — PROJETO DE LEI DA CÂMARA N.º 117/49

Approva o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00, de que tratam os Decretos nºs 26.067 e 26.087, respectivamente, de 22 e 28 de dezembro de 1948, e autoriza a abertura de créditos especiais, no total de Cr\$ 76.500.000,00 para os fins que especifica: aplicação na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

As Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, com duas emendas, em 29-4-49. O Senador Levindo Coelho, em Requerimento nº 70/49, solicita urgência

para a discussão e votação do projeto. Em 23-5, após falar o Senador Arthur Santos, o Senador Levindo Coelho solicita a retirada do mesmo requerimento, no que é aten-

(15) Para maiores esclarecimentos sobre "O Senado e a Iniciativa de Projeto sobre Matéria Financeira", consulte-se o trabalho com este nome, da autoria de Paulo de Figueiredo, publicado no n.º I da Revista de Informação Legislativa".

dido pelo Sr. Presidente. O Parecer n.º 502/49 opina pela inconstitucionalidade do art. 4º, sendo Relator o Senador Olavo Oliveira. Apresenta voto em separado o Senador Arthur Santos. Em 6-6, após falarem os Senadores Arthur Santos e Apolônio Salles, pela ordem, e, encaminhando a votação, os Senadores Arthur Santos, Apolônio Salles e Ivo d'Aquino, é aprovado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça opinando pela inconstitucionalidade do artigo 4º. O projeto volta à Comissão de Constituição e Justiça para que esta se pronuncie sobre duas emendas que não tiveram parecer e em seguida vai à Comissão de Finanças. O Senador Levindo Coelho, em Requerimento número 91/49, solicita urgência para a discussão e o Senador Ivo d'Aquino, em Requerimento nº 92/49, solicita seja feita a votação de artigo por artigo. O Senador Olavo de Oliveira emite parecer pela Comissão de Constituição e Justiça, favorável, sob o número 565/49, e o Senador Ivo d'Aquino emite parecer, em nome da Comissão de Finanças, opinando pela rejeição dos arts. 10 e 11. A votação é feita nos termos do Requerimento nº 92/49, sendo aprovadas três emendas e rejeitada uma. O projeto é aprovado artigo por artigo, exceto os de números 10 e 11, sendo remetido à Comissão de Redação de Leis, que lhe dá redação final em Parecer nº 568/49. Aprovado, é remetido à Câmara, que aprova as emendas do Senado, remetendo o projeto à sanção. A Presidência da República devolve os autógrafos do projeto, que o Chefe da Nação deixou de sancionar dentro do decênio. A promulgação é feita pelo Presidente do Senado.

Lei nº 839, de 29-9-49 — D.O. — 3-10-49.

PARECER
Nº 502, de 1949

da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 117, de 1949. — Relator: Senador Olavo Oliveira.

A Comissão de Constituição e Justiça, considerando rigorosa a interpretação dada pelo ilustre Relator, Senador Arthur Santos, ao texto constitucional sobre calamidade pública, entende ser um poder implícito do Congresso Nacional legislar a respeito, na forma do Projeto nº 117, de 1949, e das emendas dos Senadores Olavo Oliveira e Dario Cardoso, apresentadas na Comissão, por cuja constitucionalidade se pronuncia, devendo o mérito ser apreciado pelas de-

mais comissões competentes, menos no órgão referido no art. 4º do projeto, que unânimemente reputa inconstitucional.

Sala Rui Barbosa, em 27 de maio de 1949 — Waldemar Pedrosa, Vice-Presidente — Olavo Oliveira, Relator — Lúcio Corrêa — Francisco Gallotti — Vergniaud Wanderley — Joaquim Pires — Arthur Santos, vencido de acôrdo com o seu voto em separado — Aloysio de Carvalho.

EMENDA Nº 3

Ao art. 2º

Em lugar de Cr\$ 63.000.000,00, diga-se Cr\$ 66.000.000,00 — e acrescente-se no final da letra a, depois das palavras — Estado de Pernambuco — o seguinte — "Cr\$ 2.000.000,00 no amparo à população do Município de Maranguape e Cr\$ 1.000.000,00 na assistência aos habitantes do Município de Fortaleza, ambas do Estado do Ceará."

Justificação

Essas populações, dos aludidos Municípios do Ceará, foram vítimas, no comêço do mês, de uma tromba-d'água, que destruiu a agricultura, em grande parte, no Município de Maranguape, e derrubou mais de duzentas casas no Município de Fortaleza.

A pobreza de ambos os Municípios está sofrendo grandes privações e merece igualmente ser amparada, o que sucederá, mais rápida e eficazmente, com a presente emenda do que com o art. 2º do projeto a respeito apresentado, o qual, em tempo, ficará sem efeito.

Sala das Comissões, em 27 de maio de 1949. — Olavo Oliveira — Etevlino Lins — Lucio Corrêa — Joaquim Pires — Augusto Meira — Aloysio de Carvalho — Vergniaud Wanderley — Francisco Gallotti.

EMENDA Nº 4

Inclua-se onde convier:

Art. — Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, por conta do crédito constante da presente Lei, uma gratificação especial aos funcionários que integraram a Missão Médica do Ministério da Educação e Saúde, encarregada de prestar socorros às populações atingidas pelas enchentes.

Parágrafo único — A gratificação será no mínimo de metade dos vencimentos mensais para os funcionários que trabalharam até quinze dias na Missão e do total dos mesmos vencimentos para os que estiveram em atividades por mais tempo.

Justificação

A concessão que se pretende com a presente emenda é altamente justa, por isso que, em verdade, a Missão Médica, a que ela se refere, prestou relevantes serviços às populações vitimadas pelas enchentes, realizando notável e eficiente trabalho, não só de assistência médica e social, como de profilaxia contra doenças transmissíveis.

Os funcionários que a integraram — sanitaristas, médicos, clínicos, puericultores, enfermeiras, funcionários administrativos — se excederam em dedicação.

Trabalhando sem cessar, de manhã à noite, ultrapassando de muito o horário regimental de trabalho, em determinadas ocasiões até altas horas, com risco de saúde e, às vêzes, de vida, mal alojados, sem conforto, alimentação precária, sempre prontos a atender a todos, desenvolvendo intensa atividade, evitaram que a grande e lamentável catástrofe se sucedesse a surgimento de doenças transmissíveis, que, em tais ocasiões, encontram meio favorável e propício à sua incidência e propagação em forma epidêmica. Sobre ter evitado que tal se verificasse, prestou socorros médicos eficientes a toda população da zona atingida pelas enchentes.

O que foi o trabalho realizado pela Missão Médica de que estamos tratando, diz-nos o noticiário do próprio Ministério da Educação e Saúde, publicado, também, pelas radioemissoras locais, no qual aquêle foi, muito justamente, pôsto em relêvo. Pretendendo premiar aos dedicados funcionários que da mesma Missão fizeram parte, o Dr. Diretor do Departamento Nacional de Saúde sugeriu, em exposição ao Exm^o Sr. Ministro da Educação e Saúde, a concessão de uma gratificação aos mesmos, a qual, longe de ser uma benemerência, é, por assim dizer, um direito de ditos funcionários.

Entretanto, a legislação vigente sobre o assunto fixa limites que, a serem atendidos, a gratificação concedida seria irrisória e não corresponderia de nenhum modo ao serviço realmente prestado, seja pelas atividades exigidas, seja pelos resultados obtidos, seja, ainda, pelo número de horas, e mais, de trabalho extraordinário, o qual excedeu de muito aos aludidos limites, por imperativo indeclinável do próprio trabalho em execução.

Acresce que, em virtude de se tratar de acontecimento inesperado, cujas consequências calamitosas exigiam ação pronta, urgente, imediata, sem o que qualquer trabalho seria em pura perda, não foi possível se proceder à organização da Missão das medidas prévias exigidas pela citada legis-

lação vigente, a qual visa a atender casos tranqüilos de necessidade antecipadamente estudada, o que não se poderia admitir para o caso em tela, absolutamente imprevisto.

Isto pôsto, justifica-se plenamente a presente emenda, que visa a premiar funcionários dedicados, que, com sacrifício, denôdo, devotamento, atenderam ao chamamento para socorrer às populações vítimas da catástrofe que, assolando parte do Estado de Minas Gerais, fazendo cair sobre o mesmo a dor e o luto, tocou fundamente todo o País.

Sala das Comissões, em 23 de maio de 1949. — Dario Cardoso.

VOTO EM SEPARADO DO SR. SENADOR ARTHUR SANTOS

I. A Câmara dos Deputados votou um projeto de lei aprovando o Decreto n^o ... 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de n^o 26.087, de 28 do mesmo mês, que abriu o crédito extraordinário de ... Cr\$ 10.000.000,00 para assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações das bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas e Rio de Janeiro, e autorizando o Poder Executivo a abrir créditos especiais até o total de Cr\$ 63.000.000,00, para aplicação diversa.

O projeto é um mosaico. Atende não só às regiões do São Francisco, atingidas pelas enchentes, como às populações ribeirinhas de rios existentes nos Estados de Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Goiás, Alagoas, Sergipe e Santa Catarina. E incorpora, em seu texto, o auxílio que o Senado votou para os Municípios de Tubarão e Urussanga, neste último Estado, além de outros auxílios às populações de dois Municípios, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, atingidas pelo granizo, caído em 1948.

Parece que o dilúvio desabou sobre o Brasil, já que as verbas se destinam a dez Estados da Federação. Pena que a iniciativa houvesse esquecido as populações do Sul do Brasil sacrificadas pelas geadas e as do extremo norte, pelas chuvas!...

O projeto cria um órgão destinado a verificar os prejuízos e distribuir os créditos respectivos, estabelecendo o respectivo processo de financiamento. E suspende o vencimento de obrigações civis e comerciais a que estejam sujeitos os habitantes das regiões atingidas pelas calamidades de que trata esta lei e a exigibilidade das referidas obrigações, que passarão a vencer os juros de 7% ao ano.

II. Dentro do pacto federativo, é dever da União prestar socorros aos Estados em caso de calamidade pública.

Tornou-se clássica em nosso Direito Administrativo a definição de *calamidade pública* feita pelo insigne Amaro Cavalcanti quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores de Estados em 22 de março de 1897:

“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das sécas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, susceptível de grande expansão endêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprêgo dos meios usados de profilaxia usual.

“Atentos os limites das atribuições dos poderes da União e dos Estados e a própria acepção dos dois vocábulos — continua o ilustre constitucionalista —, para ter lugar a intervenção da União não basta apenas que se manifeste e desenvolva em alguns dos Estados um dos flagelos aludidos. No ponto de vista de que se trata, a calamidade pública é relativa. Assim, pode assumir êsse caráter qualquer daqueles acontecimentos, quando se der em Estado que disponha de poucos recursos; outro tanto, porém, não terá cabimento afirmar-se o caso se der em território de Estado cuja administração esteja aparelhada com os meios necessários para socorrer eficazmente a população.”

E conclui:

“Torna-se, pois, preciso que *préviamente demonstre* o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço for de natureza municipal, *todas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal.*”

Interpretando o preceito constitucional da carta de 1946, o douto Senhor Carlos Maximiliano, depois de acentuar que os socorros, em casos tais, competem precipuamente aos Estados e só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, é que intervém, benfazejo, o Governo Federal, declara expressamente que

são razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular, pois a União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém, em termos, verificadas certas condições.

Essa é a nossa tradição constitucional.

III. Na espécie, se fôr uma calamidade pública, as inundações do Rio São Francisco, no Estado de Minas Gerais, no exato conceito da expressão, outras inundações, nas bacias dos rios referidos no art. 1º, letra a, do projeto, não assumiram as proporções de um flagelo com aquelas características. Menos, ainda, o granizo com que foram atingidos os dois Municípios a que se pretende beneficiar com auxílio.

Óbvio que se tôdas as conseqüências de fenômenos naturais — enchentes, chuvas, granizo, geadas, vendavais — exigissem proteção da União, ela se tornaria seguradora de tais acontecimentos e não haveria recursos financeiros que bastassem para o cumprimento de suas obrigações. Além da existência do evento danoso é preciso que êle assuma proporções de calamidade pública, para que se dê a hipótese Constitucional.

E não só. Necessário que o Estado demonstre terem-se exaurido os seus recursos nas providências que a situação exigia.

O subconsciente do legislador foi traído em vários pontos do projeto, atribuindo recursos para auxílio da União a Municípios e assistência e amparo às populações. Ao revés, o mandamento constitucional impõe à União o dever de prestar socorro aos Estados, em caso de calamidade pública.

Acresce que os Estados não invocaram o socorro da União. Nada reclamaram, nem pediram, menos provaram a falta de meios para debelar o mal, em vista da insuficiência de suas reservas financeiras.

No que se refere aos danos causados pelas enchentes na Zona da Mata, em Minas Gerais, a documentação junta convence, exaustivamente, de que o ocorrido naquela região foi uma calamidade pública cujas conseqüências não podem ser atendidas pelo Governo estadual.

IV. Para melhor demonstrar que não se trata de socorros prestados aos Estados em virtude de calamidade pública, mas de auxílios às populações de vários Municípios e às suas administrações para obras de interesse coletivo, vale assinalar que o projeto cria um órgão para discipliná-los, perante o qual os interessados deverão apresentar reclamações que julguem úteis à defesa de

seus direitos. Além disso estabelece instância de processo e julgamento, inclusive apelação das decisões da Comissão Central para o Presidente da República.

A iniciativa choca-se, porém, com o mandamento constitucional. Dispõe a Lei Maior, no seu art. 18, § 2º, que os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública.

Assim sendo, a função supletiva da União é de prestar socorros aos Estados, vítimas de calamidade pública. Aos Estados, e não aos indivíduos, aos interessados, aos administradores municipais.

V. A proposição cria, além de seus vícios de inconstitucionalidade, um mau precedente. Suspender o vencimento de obrigações civis e comerciais a que estejam sujeitos os habitantes das regiões que se dizem assoladas, e a sua exigibilidade, é providência cujos danos à economia nacional, perturbando o ritmo normal dos negócios e transações comerciais, não se faz mister acentuar.

Maior absurdo, *data venia*, é a fixação de juros em 7% ao ano, nos contratos existentes e naqueles já ajuizados, pelo simples fato de a obrigação ser exigível nas regiões referidas no projeto.

Seria, talvez, defensável, em outros termos, um auxílio da União aos Municípios de Itajaí ou Urussanga, no Estado de Santa Catarina; ou aos Municípios de Volta Grande, no Estado do Rio, ou Colatina, no Estado do Espírito Santo. Mas, suspender, nesses territórios, a exigibilidade de obrigações e reduzir os juros de contratos, solenemente assinados, é anomalia que não encontra justificativa.

VI. O projeto, com esses vícios, inclusive o maior deles, não merece aprovação, ressalvada emenda que se destine a socorrer o Estado de Minas Gerais pela calamidade pública, que foram as enchentes da Zona da Mata. — Arthur Santos.

Discussão preliminar (art. 135 do Regimento Interno) do Projeto de Lei da Câmara nº 117, de 1949, que aprova o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00, de que tratam os Decretos números 26.067, e 26.087, respectivamente, de 22 e 28 de dezembro de 1948, e autoriza a abertura de créditos especiais, no total de Cr\$ 76.500.000,00, para fins que menciona (com Parecer nº 502, de 1949, da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade da proposição,

exceto quanto ao seu art. 4º que unanimemente considera inconstitucional, tendo voto em separado do Senador Arthur Santos).

O SR. APOLONIO SALLES (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, queria chamar a atenção de V. Exª para o fato de que na publicação do avulso figure o Projeto nº 117, de 1948, e o Senado terá que votar projeto de lei de 1949. Há dificuldade de se votar o artigo 4º, porque não está publicado.

O Sr. Ivo d'Aquino — Há realmente confusão.

O SR. APOLONIO SALLES — Era apenas isso o que tinha a dizer.

O SR. PRESIDENTE — V. Exª tem razão: no avulso há um equívoco. No momento, porém, não vamos examinar o projeto, mas, apenas, a inconstitucionalidade do artigo 4º.

O SR. OLAVO OLIVEIRA (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, *data venia*, pondero a V. Exª que o projeto na Comissão de Constituição e Justiça mereceu a incriação de inconstitucional, na sua totalidade, por parte do nosso douto colega, Senador Arthur Santos. Posta a tese em discussão e votação, vingou, por maioria de votos, o princípio contrário, isto é, o de que o projeto era constitucional, menos o artigo 4º.

Assim, pois, Sr. Presidente, parece-me que a discussão e votação deverá girar em torno do parecer, que tem dupla face: a que considera constitucionais todos os artigos do projeto, com exceção do 4º; e a que o fulmina com o vício de inconstitucional.

Devo acrescentar que, no início da sessão, procurei o Presidente dos nossos trabalhos — no momento, o Sr. Nereu Ramos — e expendi estas considerações. S. Exª aceitou o ponto de vista de que a discussão e votação seriam do parecer, para facilidade do encaminhamento da matéria.

São estas, Sr. Presidente, as considerações que, respeitosamente, submeto a Vossa Excelência.

O SR. PRESIDENTE — É justamente o parecer da Comissão que está em discussão.

O SR. ARTHUR SANTOS (*Pela ordem*)

— Sr. Presidente, parece-me que a solução proposta pelo eminente Senador Olavo Oliveira é exata. Foi relator na Comissão de Constituição e Justiça e meu parecer concidia pela inconstitucionalidade do projeto. A Comissão, entretanto, não aprovou o meu trabalho, porque julgou inconstitucional apenas o art. 4º. Assim, se o Senado

aprovar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o projeto será julgado constitucional, menos quanto ao art. 4º; se, porém, aprovar meu parecer, será o projeto julgado inteiramente inconstitucional. Portanto, procede a sugestão feita pelo eminente Senador Olavo Oliveira.

Penso, portanto, que deve ser submetido a discussão e votação o parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

O SR. APOLÔNIO SALLES *(Pela ordem)* — Sr. Presidente, há pouco, fiz objeção no sentido de que fora publicado o Projeto de Lei nº 117, de 1948, em vez do Projeto número 117, de 1949. Como V. Exª houve por bem mandar distribuir novo avulso, que corrige o erro, retiro minha objeção.

O SR. PRESIDENTE — Era meu intuito fazer a V. Exª apêlo neste sentido.

O SR. APOLÔNIO SALLES — Corrigida a falha, considero suficientes os elementos para que possamos votar.

O SR. PRESIDENTE — Perfeitamente.

Ninguém mais pedindo a palavra, vou encerrar a discussão *(Pausa)*.

Está encerrada.

Em votação o parecer.

O SR. ARTHUR SANTOS ⁽¹⁶⁾ *(Para encaminhar a votação)* — Sr. Presidente, por se tratar de matéria da maior relevância, quero firmar o ponto de vista em que me coloquei para considerar o projeto inconstitucional.

O Sr. Ivo D'Aquino — O projeto ou o art. 4º?

O SR. ARTHUR SANTOS — O projeto. Meu parecer considerou todo o projeto inconstitucional.

Disse eu naquela ocasião:

“A Câmara dos Deputados votou um projeto de lei aprovando o Decreto nº 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de nº 26.087, de 28 do mesmo mês, que abriu o crédito extraordinário de Cr\$ 10.000.000,00 para assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações das bacias dos Rios Pardo, Pirapetanga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas e Rio de Janeiro, e autorizando o Poder Executivo a abrir créditos especiais até o total de Cr\$ 63.000.000,00 para aplicação diversa.”

O projeto é um mosaico. Atende não só às regiões assoladas pelas enchentes na Zona da Mata, como a onze Estados da Federação, adiantando auxílios às populações que se dizem atingidas por fenômenos naturais ocorridos naquelas regiões.

Penso, Sr. Presidente, que o dispositivo da Constituição Federal tem sentido diverso. A nossa Lei Maior, no artigo 18, § 2º, dispõe que os Estados proverão às necessidades de seu Governo e de sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública.

Nessas condições, não basta a simples ocorrência de fenômenos naturais para dar lugar ao auxílio supletivo da União. É necessário que o fenômeno natural — chuva, vendaval, inundação, moléstias, granizo, geadas etc. — assumam tal aspecto de calamidade pública, que exija o socorro da União, principalmente depois de provado que o Estado, com suas rendas normais, com os recursos financeiros do seu orçamento, está impossibilitado de fazer frente às despesas decorrentes com o flagelo.

Além disso, Sr. Presidente, sustentei a exigência de haver solicitação de auxílio da União, por parte do Governo do Estado, como também a sua confissão de incapacidade para atender às populações assoladas e ressarcir, assim, os prejuízos ocasionados pela calamidade, dada a exigibilidade de recursos orçamentários.

Vali-me de uma definição, hoje clássica em direito administrativo brasileiro e dada pelo insigne Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em circular dirigida aos presidentes e governadores dos Estados, em 22 de março de 1897: dizia o grande constitucionalista brasileiro que:

“Como calamidade pública só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilenta, suscetível de grande expansão endêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios usados de profilaxia usual.”

(16) Publicado no DCN de 8-6-49, pág. 4.779, 3.ª col.

Acrescentava, ainda, o ilustre Amaro Cavalcanti:

"Torna-se, pois, preciso, que previamente demonstre o governo respectivo terem sido já tomadas, quer por êle, quer pela administração local, se o serviço fôr de natureza municipal, tôdas as providências que a situação exigia, e, ainda mais, haverem-se exaurido todos os recursos disponíveis, sem que, entretanto, se conseguisse debelar o mal."

Carlos Maximiliano, interpretando o dispositivo da Carta de 1946, adere às considerações de Amaro Cavalcanti, afirmando que os socorros, em casos de calamidade pública, competem precipuamente aos Estados e só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, é que intervém, benfazejo, o Governo Federal.

Ora, no caso do projeto, onde o crédito pleiteado ascende a quase cem milhões de cruzeiros, trata-se de auxílio às populações de 11 Estados da Federação, uns atingidos por inundações em vales de rios, e outros por acidentes de menor monta. A maior parte do recurso pretendido, porém, visa a atender a obras públicas nos Estados referidos no projeto.

A proposição oriunda da Câmara dos Deputados cria um órgão central, no Rio de Janeiro, onde os interessados devem comparecer para provar os prejuízos sofridos, solicitando-lhe os auxílios correspondentes, a título de indenização. Das decisões proferidas por êsse órgão cabe, ainda, recurso para o Presidente da República.

Ora, Sr. Presidente, o dispositivo da Constituição Federal, na espécie do art. 18, § 2º, declara que os Estados proverão às necessidades do seu governo e de sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorros em caso de calamidade pública.

Nestas condições, na ocorrência de calamidade pública, a União estará obrigada a prestar socorros diretamente aos Estados e êstes, então, os distribuirão pelas populações ou zonas infestadas de acôrdo com as sollicitações locais e atendendo aos danos e prejuízos sofridos.

Pretender, porém, que o auxílio da União, em caso de calamidade pública, fique a cargo de um órgão central, situado no Rio de Janeiro, que atenderá diretamente cada prejudicado de per si, é instituir providência de maneira contrária ao andamento constitucional.

A Comissão de Constituição e Justiça não me acompanhou na primeira parte. Julgou o projeto constitucional, não acolhendo o primeiro motivo por mim arguido, que era o da necessidade da sollicitação, por parte do Estado e da prova de sua impossibilidade em atender às populações assoladas pela calamidade pública com os recursos orçamentários da sua própria administração.

Quanto à segunda parte, porém, a Comissão de Constituição e Justiça houve por bem aderir ao meu ponto de vista.

No caso, Sr. Presidente, o assunto merece estudo acurado do Senado, porque, se é verdade que as enchentes da Zona da Mata, em Minas Gerais, assumiram aspecto de calamidade pública; se é verdade que as chuvas que desabaram sobre o Estado de Alagoas assumiram o mesmo aspecto — tanto assim que os respectivos governos sollicitaram auxílio da União e provaram que, com os recursos orçamentários próprios, estão impossibilitados de atender aos prejuízos e às providências necessárias para fazer frente aos danos ocorridos —, o mesmo não se dá nos outros Estados referidos no projeto, vítimas de simples acidentes de discutível gravidade.

Se continuarmos com a tese de que a União é seguradora dos fenômenos naturais, tais como enchentes, chuvas, granizo, geadas, então não haverá orçamento capaz de atender às despesas decorrentes de tais eventos, normais e periódicos.

O meu Estado é, anualmente, atingido pelas geadas que causam graves prejuízos às populações. Num sentido geral, num sentido lato, elas representam uma calamidade para o Estado, mas se a União fôr, anualmente, socorrer o Paraná atingido pelas geadas e os outros Estados, vítimas de endemias, de enchentes dos rios, ou de chuvas de maior ou menor intensidade, os orçamentos federais serão exauridos em semelhantes auxílios e suas verbas não bastarão para outras finalidades.

O Sr. Roberto Glasser — Corroborando o argumento de V. Exª, devo dizer que as geadas devastam, totalmente, as pastagens e as plantações do nosso Estado.

O Sr. Lúcio Corrêa — Aliás, são três os Estados atingidos por êsse fenômeno.

O Sr. Ivo d'Aquino — A geada, em tempo normal, é até benéfica.

O Sr. Cícero Vasconcelos — Folgo em ver que V. Exª reconhece a justiça do apêlo de Alagoas. As despesas com a reparação dos danos causados pelas enchentes, no meu

Estado, talvez subam a cinqüenta milhões de cruzeiros, o que quase esgotaria a dotação orçamentária, caso tivesse de ser exclusivamente do Estado.

O SR. ARTHUR SANTOS — Senhor Presidente, de acôrdo com a letra e o espírito do preceito constitucional, entendo necessário, em tais casos: primeiro, que haja solicitação do govêrno do Estado; segundo, que os govêrnos estaduais mostrem, no seu apêlo, que os recursos orçamentários respectivos são insuficientes para atender aos prejuízos sofridos; terceiro, que os fenômenos naturais tenham assumido aspecto de verdadeira calamidade pública.

Ora, o que me impressionou no projeto foi o fato de ter nascido de uma providência da Câmara dos Deputados, para atender aos prejuízos sofridos pela Zona da Mata, no Estado de Minas Gerais, incontestavelmente assolada por calamidade pública. Como justificativa existem documentos demonstrando os danos incalculáveis infringidos à economia dêsse grande Estado da Federação em virtude do flagelo que passou. A proposição, porém, foram enxertadas inúmeras. Uma, mandando construir ponte, em certo Estado; outra, para atender à reconstrução de estrada de rodagem; outra, para cobrir prejuízo contra certa chuva de pedra; outra, para indenizar os prejudicados com a enchente de um rio. Em resumo: auxílios vultosos a onze Estados da Federação.

Fiquei, assim, quase na obrigação moral, como representante do Estado do Paraná, de apresentar emenda mandando indenizar as suas populações assoladas pelas geadas que lhes devastaram a plantação cerealífera, com sérios prejuízos à sua economia.

Ao revés, devemos dar interpretação exata ao preceito constitucional, de acôrdo com a tradição do Direito Constitucional Brasileiro. Calamidade pública tem sentido próprio. É preciso verificar a extensão do fenômeno natural, isto é, se os vendavais, as inundações, as geadas assumiram proporções de tal gravidade, que os recursos do Estado não possam atender aos danos ocorridos naquela região. Para que o auxílio seja concedido, devem os govêrnos estaduais reclamar o auxílio da União, indicando de forma positiva os prejuízos sofridos pelas respectivas populações e os danos causados pelo flagelo.

Criar um órgão, como prevê o projeto, perante o qual os interessados pleiteiem indenização, é desvirtuar o preceito da Constituição, que declara caber aos Estados pro-

ver às necessidades da sua administração, devendo a União socorrer-lhes em caso de calamidade pública. Tais auxílios, portanto, devem ser prestados aos Estados e não aos indivíduos; ao Estado, não aos flagelados. Evidentemente não é possível criar, no Rio de Janeiro, uma instância administrativa, perante a qual pobres indivíduos, pobres lavradores, pobres brasileiros, residentes no *hinterland*, tenham de comparecer, representados por advogados, para pleitear o pagamento de prejuízos. O socorro deve ser concedido pela União aos Estados, cujos govêrnos distribuirão os auxílios às populações flageladas da maneira que julgarem mais conveniente. Para isso, porém, é preciso: primeiro, que haja solicitação do Estado a braços com um flagelo; segundo, que haja provas de que os recursos ordinários do Estado foram insuficientes para atender os prejuízos causados.

O Sr. Atilio Vivacqua — O Senado já se manifestou a respeito da interpretação do dispositivo constitucional quanto à prestação de socorros aos Estados, entendendo que também cabe aos Municípios. Foi essa também a opinião que sustentei. Aproveitando as considerações do nobre orador, desejo assinalar a falta que nos está fazendo o instituto de seguro agrário. Seria a fórmula pela qual os lavradores poderiam ser socorridos e garantidos contra êsses fenômenos.

O SR. ARTHUR SANTOS — Senhor Presidente, o projeto que se refere a onze Estados da Federação estabelece em todos êles moratória para pagamento dos contratos e, o que é mais grave ainda, manda reduzir para 7% os juros de obrigações solenemente assumidas nas zonas compreendidas pelo projeto. Estamos diante de proposição, essa sim, verdadeiramente calamitosa pelas conseqüências das providências que sugere e pela sua repercussão danosa ao ritmo normal das transações comerciais.

Sr. Presidente, o projeto, êste sim, é que me parece uma calamidade pública.

Essa proposição, em síntese, concede auxílio financeiro no valor de cem milhões de cruzeiros, para onze Estados da Federação, e, além disso, estabelece moratória e reduz juros de obrigações solenemente contraídas em seus respectivos territórios.

O Sr. Ivo d'Aquino — Estou inteiramente de acôrdo com V. Ex^a em relação ao artigo 4º e ao que se refere à moratória, não por motivo de inconstitucionalidade, mas porque me parecem altamente inconvenientes. Desejo apenas pedir

a atenção de V. Ex.^a para a parte referente a Santa Catarina. Apresentei, aqui, projeto que foi aprovado pelo Senado, e, como representante desse Estado, ofereci documentos completos recebidos dos Municípios assolados pela calamidade e do próprio governo do Estado. A Câmara dos Deputados rejeitou o projeto e resolveu, depois, incluir a respectiva matéria em proposição atualmente em trânsito nesta Casa. Nêle estão contidas várias irregularidades, inclusive a de nomear uma Comissão inteiramente desnecessária, visto haver ministérios com atribuições perfeitamente constitucionais para disciplinar e fiscalizar a aplicação desse dinheiro que, como V. Ex.^a afirmou, poderá ser feita pelo governo de cada Estado. Outro grande defeito do projeto é estabelecer que os auxílios sejam distribuídos *per capita*, quando é manifesta a impossibilidade de se verificar, individualmente, quais os atingidos. Em face disso, só há um meio de agir: incumbir os Estados ou Municípios de suprirem indiretamente às necessidades das populações assoladas, com obras públicas que remedeiam, de qualquer forma, os prejuízos. Esta, a minha opinião.

O SR. ARTHUR SANTOS — Agradeço o aparte de V. Ex.^a e sinto-me satisfeito por verificar que estamos quase de acôrdo.

O Sr. Ivo d'Aquino — Não inteiramente.

O SR. ARTHUR SANTOS — Lamento que V. Ex.^a declare apenas *inconveniente* a criação de um órgão especial, no Rio de Janeiro, quando êle é inconstitucional, visto a Carta Magna declarar, no art. 18, § 2º, que incumbe aos Estados prover às necessidades do seu governo e administração, devendo a União prestar-lhes socorros apenas em caso de calamidade pública. É o que ressalta do dispositivo da lei fundamental.

Criar, no Rio de Janeiro, um órgão central, com caráter de instância, perante o qual devam os interessados postular, impetrando indenizações pelos prejuízos sofridos, não é apenas inconveniência, mas inconstitucionalidade. Os socorros, em tais casos, sempre foram prestados aos Estados que os solicitavam à União, porém mediante prévia alegação de que, com os recursos naturais, os recursos próprios de sua administração estavam impossibilitados de fazer frente aos prejuízos consequentes da calamidade pública.

O Sr. Ivo d'Aquino — Estamos de acôrdo quanto à rejeição do art. 4º.

O SR. ARTHUR SANTOS — Ressalvado o caso da Zona da Mata, em Minas Gerais,

onde a demonstração dos prejuízos sofridos é exaustiva, o projeto é inconstitucional. O Governo do Estado de Minas enviou peritos às zonas assoladas para fazerem levantamentos, constatando, assim, a extensão do flagelo, a enormidade dos danos, o vulto dos prejuízos sofridos pela propriedade pública e privada.

O Sr. Ivo d'Aquino — Em Santa Catarina o caso não foi de calamidade pública e notória?

O SR. ARTHUR SANTOS — Perdão! Peço a V. Ex.^a permissão para concluir meu pensamento.

Não cheguei, porém, a convencer-me da existência de situação semelhante em outros Estados, mencionados no projeto. Não houve apêlo dos governadores estaduais, nem prova de que os orçamentos estaduais eram insuficientes para os pretendidos auxílios.

Aí está a linha divisória entre a interpretação a que cheguei e a dos Ilustres membros da Comissão de Constituição e Justiça.

O Sr. Lúcio Corrêa — Neste ponto discordo de V. Ex.^a.

O SR. ARTHUR SANTOS — É indispensável a prova de que os Estados não dispõem de recursos e de rendas próprias suficientes para arcarem com as despesas decorrentes dos fenômenos naturais. O dever imposto à União é meramente supletivo.

O Sr. Ivo d'Aquino — Nenhum governo conseguiu fazer essa prova.

O SR. ARTHUR SANTOS — Como não? Em Minas Gerais há constatação positiva de que seus recursos orçamentários normais são insuficientes à cobertura dos prejuízos.

O Sr. Ivo d'Aquino — Nenhum conseguiu fazer essa prova, repito.

O Sr. Lúcio Corrêa — Concordo com V. Ex.^a: nenhuma entidade federativa conseguiu provar semelhante necessidade.

O SR. ARTHUR SANTOS — Por que afirma V. Ex.^a que nenhum Estado documentou tal pedido?

O Sr. Lúcio Corrêa — Porque nenhum possui, de fato, recursos suficientes para enfrentar calamidades deste vulto.

O SR. ARTHUR SANTOS — Desejo que me esclareçam. A meu ver, no Estado que V. Ex.^a representa, os prejuízos sofridos pelos Municípios de Urussanga e Tubarão não se elevaram a ponto de sacrificarem as rendas orçamentárias catarinenses.

Por outro lado, os danos experimentados por Goiás, por exemplo, numa ponte a ser reconstruída — que, pela emenda, custará quatrocentos mil cruzeiros —, provam a saciedade que tal verba pode ser cumprida com receita normal do Estado.

Se Pernambuco, para argumentar, pede um auxílio de quinhentos mil cruzeiros para a construção de outra ponte, não evidencia que, com suas rendas normais, pode custeá-las?

Que Federação, pois, é esta pela qual tanto trabalhamos no sentido de dar aos Estados plena autonomia, *direção própria daquilo que é próprio*, se as unidades federadas são incapazes de prover à sua administração?

Que Federação é esta onde a simples queda de uma ponte, no valor de trezentos, quatrocentos ou quinhentos mil cruzeiros; onde uma geada ou chuva de pedras impossibilita uma de suas unidades de atender às exigências de seu governo, forçando-a a recorrer ao auxílio da União?

Tais Estados confessam assim publicamente não possuírem os requisitos configurados no instituto da autonomia e não podem gozar, portanto, da amplitude dos poderes nêles compreendidos.

Diz a Constituição, de maneira clara, concludente, peremptória, irrefutável, que cabe aos Estados prover às necessidades de sua administração, devendo a União prestar-lhes socorro em caso de calamidade pública. É, portanto, indispensável que exista a calamidade pública e a concomitante prova de que, com as rendas normais, não pode o governo estadual fazer frente aos prejuízos ocorridos.

A União cabe atender aos serviços nacionais de sua agricultura, transporte, financiamento da produção, educação e saneamento, acervo de tal monta que não pode, de modo algum, enfraquecer-se com liberalidades fragmentárias, idênticas às do projeto em discussão, relativas não só à administração estadual como à municipal.

Estamos, Sr. Presidente, diante de uma realidade.

Estes fenômenos naturais repetem-se no Brasil com caráter incontestável de calamidade pública. É preciso separar o joio do trigo; há casos de calamidade pública — é certo. Mas, em regra, o que se objetiva são as concessões de favores, em dinheiro, à custa do erário federal.

A própria consciência do legislador foi traída quando falou em auxílio prestado às

populações; e traída, mais uma vez, quando dispôs que os interessados devem recorrer, não ao Estado, mas a um órgão central, criado no Rio de Janeiro, fazendo prova dos prejuízos que sofreram.

Não é este o sentido da Constituição brasileira.

O que o Estado federado pode exigir é a contribuição supletiva da União, em casos de calamidade pública, invocando, então, a solidariedade nacional de todos em favor do Estado-membro, a braços com um flagelo cujas conseqüências não pode atender com os recursos da sua administração.

Eis as razões por que me declarei contra o projeto, no seu aspecto constitucional e na sua improcedência.

O Sr. Lúcio Corrêa — No entanto, Vossa Excelência concedeu auxílio ao Estado de Minas Gerais, quando a finalidade é a mesma.

O SR. ARTHUR SANTOS — Já deixei clara essa parte no meu discurso; no entanto, se V. Ex^a faz questão, declaro novamente que só aceitei a concessão do auxílio em relação ao Estado de Minas Gerais, porque este fez prova de haver sofrido enormes prejuízos e ter sido flagelado por uma calamidade pública.

O Sr. Lúcio Corrêa — O Estado de Santa Catarina também foi atingido por tremendas enchentes, verdadeira calamidade, conforme é do conhecimento público.

O SR. ARTHUR SANTOS — Eram as palavras que desejava proferir, justificando a rejeição do projeto. (*Muito bem! Muito bem!*)

O SR. OLAVO OLIVEIRA (*Para encaminhar a votação*) Senhor Presidente, como Relator do parecer na Comissão de Constituição e Justiça, assiste-me o dever de falar para encaminhar a votação.

Parece-me que a discussão foi subvertida, saiu do ângulo único a que devia estar adstrita no momento, qual seja o da constitucionalidade ou inconstitucionalidade do projeto, para incidir, volver e entrar no mérito do mesmo, na sua conveniência ou inconveniência, na procedência ou improcedência das medidas nêles alvitradas.

Feita esta observação, vou circunscrever-me, única e exclusivamente, ao que está em discussão: a constitucionalidade ou não do projeto em apreço.

No tocante ao art. 4º, não há discrepância de opinião. Toda a Comissão de Constituição e Justiça aceitou-lhe a inconsti-

tucionalidade, impressionada, talvez, pelo alto teor da sua inconveniência.

Vamos discutir, agora, a constitucionalidade da parte restante do projeto, tão criticado, tão atacado pelo talentoso douto Senador Arthur Santos.

"Os Estados proverão às necessidades do seu governo e da sua administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública."

O preceito já vem da Constituição de 91, em cujo corpo a redação primitiva era "podendo". Por iniciativa e emenda do Deputado Meira Vasconcellos, na Constituição, foi substituída a expressão "podendo" por "devendo". Na Constituição atual a expressão é mais peremptória, mais categórica, mais formal, como que traduzindo a obrigatoriedade da União em socorrer aos Estados no caso de calamidade pública, "cabendo à União prestar-lhes socorros em caso de calamidade pública" — diz o dispositivo constitucional.

Sr. Presidente, onde a lei não distingue, ninguém pode distinguir; onde a lei não prescreve condição, ninguém pode exigir condição alguma. Se o próprio texto constitucional não determinou a exigência da requisição do Governo do Estado para o socorro ao seu povo em caso de calamidade pública, essa condição não pode ser exigida pelos intérpretes da Carta Magna, por mais brilhantes que sejam, como o eminente Senador Arthur Santos. A exigência val além da lei, e só a lei obriga, só a lei sujeita ao respeito os cidadãos e os poderes públicos.

O Sr. Lúcio Corrêa — V. Ex.^a dá licença para um aparte?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Com muito prazer.

O Sr. Lúcio Corrêa — Na Comissão de Constituição e Justiça, quando se discutiu o assunto, expendi minha modesta opinião, porque não sou constitucionalista.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Modéstia do nobre colega.

O Sr. Lúcio Corrêa — Declarei que só os representantes dos Estados, os Senadores, poderiam ser intérpretes das populações, em caso de calamidade pública, e oferecer projeto, cujo auxílio, nêle consubstanciado, aliviasse o desespero dos flagelados.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Agradeço o aparte. V. Ex.^a tem razão. Chegarei lá.

Sr. Presidente, não é só. Provado que o texto constitucional não distinguiu na ca-

lamidade pública para a prestação de socorro, não prescreveu a requisição de parte do respectivo local, deço a demonstrar que o nobre e douto Senador Arthur Santos milita num grande equívoco, no tocante à doutrina da exigência da requisição.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A exigência é para o caso de solução administrativa. O Presidente da República presta auxílio sem interferência do Congresso. No caso em discussão, porém, não há necessidade de pedido do Governo do Estado.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Muito agradeço o aparte do ilustre colega, de total procedência.

O nobre Professor Arthur Santos estribou sua opinião, restritiva na matéria, na circular do grande Amaro Cavalcanti, Ministro de Estado, que sujeita a prestação de socorro público, em caso de calamidade pública, à requisição do Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Muito bem.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Daí S. Ex.^a na incidência de equívoco generalizar a tese.

O Sr. Arthur Santos — Não percebo o equívoco.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Mostrá-lo-ei a V. Ex.^a.

Amaro Cavalcanti regulava a prestação administrativa de socorro público, e não a legislativa.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Apoiado.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — A anuência, que o ilustre representante do Paraná citou, de Carlos Maximiliano, é à prestação de socorro nos termos que acabei de explicar.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex.^a um aparte?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Pois não.

O Sr. Arthur Santos — Reconhece V. Ex.^a que o Poder Executivo só pode prestar auxílio após solicitação do Governo do Estado?

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Dentro da tese de V. Ex.^a?

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^a diz que essa interpretação só se refere a este caso: deve, então, concluir que o auxílio apenas pode ser prestado mediante solicitação do governo estadual. Não é, entretanto, o que ocorre. O Presidente da República, nos casos de calamidade pública, pode prestar

auxílio a qualquer Estado, na forma prevista na Constituição de 1946.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Vossa Excelência subverte a sua própria lição, pois manifesta agora opinião completamente diferente.

O Sr. Arthur Santos — Lamento não me haver feito entender. Quero dizer que o Presidente da República não precisa, para abrir o crédito, de nenhuma solicitação; mas, para submeter a abertura de crédito ao conhecimento do Congresso só o pode fazer mediante solicitação do Governo do Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — É o contrário.

O Sr. Arthur Santos — Por que o contrário?

O Sr. Vergniaud Wanderley — Porque só no caso administrativo, o Governador do Estado precisa solicitar.

O Sr. Arthur Santos — Onde leu Vossa Excelência isto? Não é essa a opinião de Amaro Cavalcanti, que, em seus comentários, interpreta artigo idêntico ao da Constituição de 1946.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Para que o Congresso possa abrir crédito, no tocante à iniciativa administrativa, é necessário solicitação do Governo do Estado. Fora deste caso, pode fazê-lo em virtude da lei.

O Sr. Arthur Santos — A lei pode dar crédito sem haver calamidade pública? A Constituição diz que a prestação de serviço só pode ser em caso de calamidade pública. Não é arbitrária.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A lei pode socorrer arbitrariamente.

O Sr. Arthur Santos — Na opinião de Vossa Excelência.

O Sr. Vergniaud Wanderley — A Constituição não o proíbe.

O Sr. Arthur Santos — A Constituição precisa ser interpretada.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Qual a lei que proíbe à União dar auxílio ao Estado? Nenhuma.

O SR. OLAVO OLIVEIRA — Senhor Presidente, passo agora a documentar o equívoco do nobre e douto colega Prof. Arthur Santos, com as próprias autoridades por S. Ex.^a invocadas: o Ministro Amaro Cavalcanti e o Ministro e constitucionalista Carlos Maximiliano, no n.º 208 do 1.º volume da sua obra "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", depois de citar

a portaria do Ministro Amaro Cavalcanti de que é matéria opinativa e não para obrigar respeito à Constituição, diz:

"Razoáveis as restrições opostas por Amaro Cavalcanti na célebre circular. A União é obrigada a prestar auxílio aos poderes locais, porém em termos, verificadas certas condições. Interpreta-se o art. 18, § 2.º, comparando-lhe a segunda parte com a primeira e com outros artigos, e pondo-se em concordância com a índole do regime. Ora, a higiene em geral, a manutenção dos hospitais, os socorros aos enfermos e necessitados competem precipuamente aos Estados, estavam a cargo das províncias, outrora; só excepcionalmente, arrastado pelos laços fraternais da nacionalidade, intervêm, benfazejo, o Governo Federal.

Este insere, anualmente, na tabela B do Orçamento do Interior, a autorização ao Executivo para abrir crédito suplementar, sem audiência do Legislativo, a fim de prestar socorros públicos aos Estados ou ao Distrito Federal."

Portanto, Sr. Presidente, a disciplina da matéria feita pelo Ministro Amaro Cavalcanti e endossada por Carlos Maximiliano é no tocante à iniciativa administrativa do Governo Federal, para atender aos Estados, no caso de calamidade pública. Não se refere a qualquer procedimento por parte do Poder Legislativo. Sua opinião é ainda mais clara na nota 2, do citado n.º 208, que diz:

"Figuram na tabela B exatamente todas as rubricas referentes a créditos suplementares que o Poder Executivo pode abrir, a qualquer tempo, justificando depois o seu ato perante o Legislativo. Nos casos não mencionados naquela tabela, faz-se mister, para abertura do crédito, a autorização prévia do Congresso, em regra provocada por mensagem especial do Presidente da República."

É o próprio Carlos Maximiliano, interpretando Amaro Cavalcanti, quem diz que o Congresso pode autorizar o socorro independentemente de requisição, independentemente de qualquer pedido ou provocação dos interessados, dentro de seu poder de legislador sobre todas as necessidades públicas, sobretudo aquelas que dizem respeito às conveniências do País. Está, portanto, perfeitamente caracterizada a competência do Congresso Nacional para legislar, em concreto, em cada caso de calamidade pública, de acordo com o próprio Amaro Ca-

valcanti e o grande constitucionalista Carlos Maximiliano; o que prova a evidência, à saciedade, de maneira meridiana, a constitucionalidade do projeto.

Eram estas, Sr. Presidente, as considerações que desejava fazer, como Relator na Comissão de Constituição e Justiça, sobre a matéria. Considero constitucional a proposição.

O SR. IVO D'AQUINO (*Para encaminhar a votação*) Sr. Presidente, sou obrigado a fazer algumas considerações em torno do discurso do ilustre amigo e representante do Paraná, Senador Arthur Santos.

De duas teses de S. Ex.^a discordo. A primeira, concorrente à interpretação do parágrafo 2º do art. 18 da Constituição; e a segunda, quanto à competência dos representantes federais para oferecerem projetos relativos à abertura de crédito, em caso de calamidade pública, independentemente de solicitação dos governos estaduais.

Quando a Constituição, no art. 18, parágrafo 2º, refere-se ao Estado-membro da Federação, quer significar não só o Estado, órgão federativo, como também os seus componentes administrativos.

Na Federação, federados são os Estados-membro; mas, dentro de cada Estado, o regime é unitário. Assim, o Município não está para o Estado na mesma proporção em que este está para a União. Quem tem a personalidade política, a representação federativa é exclusivamente o Estado.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Há quem afirme que também o Município tem personalidade federativa.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^{as} já estão em divergência.

O SR. IVO D'AQUINO — Há quem diga; mas isto não está na Constituição, nem reside na opinião da maioria dos constitucionalistas.

O Sr. Arthur Santos — Já vê V. Ex.^a que lavra dissídio nos arrais *ex adverso*.

O SR. IVO D'AQUINO — Quanto à opinião que, dentro de cada Estado, o regime é unitário, não há divergência. O sistema federativo só funciona em relação à União: não há opinião diferente.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Quero esclarecer meu pensamento. Personalidade jurídica o Município a tem. Não digo seja pessoa de direito público; mas vai a juízo e é passível de obrigações de direito.

O SR. IVO D'AQUINO — V. Ex.^a vai desculpar-me, mas está embaralhando o assunto.

O Sr. Vergniaud Wanderley — Minha intenção é esclarecer o assunto.

O SR. IVO D'AQUINO — O que disse é que, dentro do sistema federativo, a personalidade política ...

O Sr. Vergniaud Wanderley — V. Ex.^a falou em jurídica.

O SR. IVO D'AQUINO — ... pertence ao Estado. A personalidade administrativa cabe ao Estado e Município.

Partindo desta tese, quando a Constituição se refere a auxílio prestado aos Estados, quer dizer aos Estados-membros da federação compreendidos no seu todo e nas suas partes componentes administrativas. Perguntar-se-á: é inconstitucional lei que autoriza a União a conceder auxílio ao Município?

O Sr. Arthur Santos — É questão doutrinária, mas não adiro inteiramente às considerações de V. Ex.^a. O projeto manda conceder auxílio diretamente aos interessados.

O SR. IVO D'AQUINO — Já dei razão a V. Ex.^a neste ponto e chegarei lá.

A minha pergunta é esta: é inconstitucional o projeto que autoriza a União a conceder auxílio ao Município? Entendo que não.

O Sr. Arthur Santos — Eu entendo que sim.

O SR. IVO D'AQUINO — Por quê?

O Sr. Arthur Santos — Entendo que sim, pelo argumento que Vossa Excelência deu. A unidade política é o Estado, e a Constituição manda dar o auxílio ao Estado.

O SR. IVO D'AQUINO — O meu argumento é exatamente para incluir o Município dentro da personalidade política do Estado. Pergunto: é inconstitucional um projeto que autoriza o Governo Federal a prestar auxílio a uma instituição particular, a uma pessoa jurídica ou natural? Evidentemente não. Votamos todos os dias projetos nesse sentido.

O Sr. Arthur Santos — Não em casos de calamidade pública, com base no artigo 18, § 2º, da Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — É exatamente com base nesse artigo que estou divergindo de V. Ex.^a. V. Ex.^a pode ter razão — e acredito que tenha — é quanto à conveniência. Está mais acorde com as boas normas de técnica política, e até de técnica administrativa, que o auxílio seja dado ao Estado a fim de este prover ao Município nos termos estatuidos pela lei federal. Nesse particular

concordo com V. Ex.^a, mas não irei a ponto de irrogar inconstitucionalidade ao projeto.

Quanto à sua segunda divergência é quanto à afirmação de que, somente por provocação do Governo Estadual e mediante prova cabal da existência da calamidade pública, pode ser apresentado e votado projeto de abertura de crédito para esse fim.

Verá o nobre Senador Arthur Santos que a razão não está do seu lado.

Quem somos nós senão representantes dos Estados? Qual a nossa função no Congresso senão, entre outras, a de representar as necessidades das regiões eleitorais que nos trouxeram ao Parlamento e nos deram o mandato?

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex.^a um aparte? (*Assentimento do orador*). Os deputados não são representantes dos Estados, e sim da Nação. V. Ex.^a não pode fazer declaração dessa natureza. Os deputados são representantes da soberania nacional e não dos Estados. V. Ex.^a não tem razão alguma.

O SR. IVO D'AQUINO — Sendo representante da Nação, no sentido político, somos ao mesmo tempo dos Estados, no sentido eleitoral.

O Sr. Arthur Santos — Mas, a Constituição exige que se auxiliem os Estados, em caso de calamidade pública. Afirmar que os deputados são representantes dos Estados ...

O SR. IVO D'AQUINO — Como quer V. Ex.^a negar aquele direito ao representante federal?

O Sr. Arthur Santos — ... é errônia em matéria constitucional.

O SR. IVO D'AQUINO — Não sei onde está a errônia, quando afirmo uma realidade.

O Sr. Arthur Santos — O deputado é representante da Nação.

O SR. IVO D'AQUINO — Então, com maior razão compete-nos pugnar pelas necessidades dos Estados que representamos. Eleitos por determinadas regiões, por determinado eleitorado, cabe-nos satisfazer às aspirações, às necessidades, aos desejos, às solicitações desse eleitorado que nos elegeu. Diz V. Ex.^a que somos representantes da Nação — e realmente somos. Mas por esse argumento temos de atender não só às necessidades do nosso Estado, como de todos os outros, e então vale mais vigorosamente ainda o argumento de que podemos, perante as Câmaras a que pertencemos, apresentar projetos que irão prestar auxílios e be-

nefícios não só aos Estados que representamos como a qualquer outro.

O Sr. Arthur Santos — Estados, representados pelos seus governos.

O SR. IVO D'AQUINO — Medite V. Ex.^a no seguinte: os créditos extraordinários para atender a calamidades públicas são votados no Congresso com celeridade correspondente ...

O Sr. Arthur Santos — Perfeitamente.

O SR. IVO D'AQUINO — ... aos fins a que se destinam.

O Sr. Arthur Santos — E por isso não podem ser malbaratados.

O SR. IVO D'AQUINO — Por isso, em casos semelhantes ao de Alagoas, não devemos esperar perícias.

O Sr. Arthur Santos — Basta o pedido do Governo. Um auxílio de Cr\$ 400.000,00 não é para atender a calamidade pública; não dá nem para a construção de uma ponte.

O SR. IVO D'AQUINO — Defendo uma tese e V. Ex.^a uma hipótese. E a tese que estou defendendo é a de que podemos, dentro do Senado, como os Deputados, na Câmara, oferecer projetos para abertura de créditos, em se tratando de calamidade pública, independentemente de solicitação dos Governos estaduais.

Quero, agora, referir-me ao caso particular de Santa Catarina. Como o Senado deve estar lembrado, apresentei, firmado também por meus dois ilustres companheiros de bancada, projeto autorizando o Governo Federal a prestar auxílio a dois Municípios catarinenses assolados por inundação. Justifiquei-o amplamente. Mais ainda, perante a Comissão a que pertencço, expliquei o assunto, exibindo telegramas que recebera do governador do Estado e dos Prefeitos daquelas unidades, bem como de grande número de moradores da região, apelando todos no sentido da concessão de auxílio, em consequência da grande calamidade determinada por inesperada enchente do Rio Tubarão.

Ressaltei a procedência do projeto, acentuando que a enchente se dera exatamente em derredor da zona de transporte do carvão. Ficaram prejudicadas estradas de rodagem, pontes, e outras obras de arte, sem as quais era impossível o carregamento normal daquele combustível para os portos de embarque.

Assinalei, ainda, uma circunstância: quem recebe todos os proventos do carvão, atra-

vés de pagamento de impostos e taxas, é a União. A própria Constituição proibe lan- cem o Estado ou o Município qualquer tri- buto sobre o carvão nacional. Justo, por- tanto, seria, naquela eventualidade, como em outras semelhantes, acudisse a União, não para distribuir auxílio individualmente às populações vitimadas, mas para indire- tamente prover-lhes os meios da continua- ção do transporte dos produtos regionais e, principalmente, do carvão, que é absoluta- mente necessário à indústria pesada no Brasil.

Solicito a atenção da Casa para outro ponto. O projeto a que me refiro logrou aprovação no Senado, indo à Câmara.

O Sr. Arthur Santos — O projeto foi re- jeitado.

O SR. IVO D'AQUINO — Esta o rejeitou, mas incluiu o auxílio, embora em outros termos, no projeto que está, agora, em se- gunda discussão no Senado.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex^a um aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Pediria a V. Ex^a que aguardasse um pouco.

Ora, tal fato quer dizer que a substância do projeto — auxílio de sete milhões e quinhentos mil cruzeiros — foi aprovada pelo Senado e, também, pela Câmara. Há, neste instante, até verdadeira redundância na aprovação da parte do auxílio referente aos dois Municípios de Santa Catarina.

O Sr. Arthur Santos — Permite V. Ex^a outro aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Com grande prazer.

O Sr. Arthur Santos — Sabe V. Ex^a, pois lhe falei a respeito — e V. Ex^a, então, dis- cordou de meu ponto de vista —, que eu julgava estar, relativamente ao caso de Santa Catarina, aprovado o auxílio. V. Ex^a, entretanto, aconselhou-me a não levantar a questão, porque a Câmara, incluindo a parte relativa àquele Estado no projeto, su- bordinou o pagamento ao órgão central. Assim, quem, inicialmente, sustentou estar o projeto aprovado, no tocante aos Muni- cípios catarinenses, fui eu. V. Ex^a — e apelo para a memória do nobre Senador — foi quem me declarou que não devia ventilar o assunto na Comissão de Constituição e Jus- tiça, porque a Câmara havia rejeitado o projeto do Senado e incluído o auxílio aos Municípios daquele Estado em outro pro- jeto. O auxílio seria pago pelo órgão cen- tral. Em suma — repito — fui eu quem,

em primeiro lugar, afirmou que a parte re- ferente a Santa Catarina estava aprovada. E V. Ex^a, então, discordou.

O SR. IVO D'AQUINO — V. Ex^a fala a verdade. Vou explicar porque divergi do ilustre colega. O motivo foi o seguinte: é que, regimentalmente, desde o momento em que a Câmara dos Deputados não aceitou o projeto de iniciativa do Senado, rejeitado estava ele. E por que o rejeitou? Por tê-lo julgado prejudicado, sob o fundamento de que a matéria foi apenas regimental, por- que a Câmara lhe aceitou a substância em outro projeto.

Quando me referi à redundância, referi- me a uma circunstância de fato. É que, em- bora não regimentalmente, a matéria foi aprovada realmente no Senado e igualmen- te na Câmara, mas em projetos diferentes. Pelo Regimento de ambas as Casas, somos, entretanto, forçados a admitir que o Se- nado não pode eximir-se de tomar conhe- cimento do projeto da Câmara.

Aliás, em benefício do Estado de Santa Catarina, sustentava o Senhor Senador Ar- thur Santos tese contrária, julgando não ser mais necessária a aprovação do Senado, no tocante ao auxílio a Santa Catarina.

A outra parte do discurso do Senador Ar- thur Santos é a que se refere ao artigo 4º e depois ao artigo em que se estabelece mo- ratória e, se não me engano, a um paga- mento especial de juros...

O Sr. Arthur Santos — Reduz os juros.

O SR. IVO D'AQUINO — ... em favor das populações moradoras nas regiões as- soladas pelas calamidades. Neste ponto é que fique de acórd com o nobre represen- tante do Paraná, não pela inconstitucionalidade dos artigos, mas pela sua iniludível in- conveniência.

O Sr. Olavo Oliveira — Al é o mérito do projeto.

O SR. IVO D'AQUINO — Por que vamos criar uma Comissão especial, quando temos os Ministérios competentes para distribuí- rem ou encaminharem os auxílios, através dos governos dos Estados?

Como estabelecer moratória para regiões que não poderão ser precisamente delimita- das?

Em caso de calamidade, como é evidente, esta atingirá a determinada região em maior ou menor proporção. Dentro da mes- ma região haverá partes que terão sofrido menos, outras em que o flagelo terá casti- gado duramente as populações.

Como poderemos, geograficamente, demarcar limites precisos para vigorar a moratória ou a redução de juros?

O Sr. Arthur Santos — E reduzir juros ou contratos solenemente contraídos?!

O SR. IVO D'AQUINO — Nesta parte, estou plenamente de acordo com o nobre Senador Arthur Santos. Devo lembrar ao Senado que, ao apresentar o projeto aqui em relação a Santa Catarina, não quis, absolutamente, que o auxílio fosse dado individualmente. Não é possível, através de nenhum órgão, distribuir auxílio monetário para aqueles que tenham sido atingidos pela calamidade.

O Sr. Arthur Santos — Quando sustentei que o projeto do Senado não foi rejeitado na Câmara — e tanto assim que foi aprovado dentro desse projeto a respeito dos Municípios catarinenses —, foi porque a matéria não podia ser repetida na mesma legislação depois dessa rejeição. Veja V. Ex^a que quem está defendendo o Estado de Santa Catarina sou eu, porque se o projeto foi rejeitado, como disse V. Ex^a, não podia ser repetido na mesma sessão legislativa.

O SR. IVO D'AQUINO — Cumpre, neste caso, fazer uma distinção.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex^a tem de considerar que o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados.

O SR. IVO D'AQUINO — Foi considerado prejudicado, o que equivale a uma rejeição.

O Sr. Arthur Santos — Neste caso, não podia ser repetido na mesma sessão legislativa, senão por 2/3 dos membros daquela Casa, como manda a Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — O projeto não foi repetido. O que acontece é que foi julgado prejudicado o projeto do Senado, por haver a Câmara apresentado outro de maior âmbito.

O Sr. Olavo Oliveira — A Câmara apresentou outro projeto, versando matéria idêntica.

O SR. IVO D'AQUINO — Nesse outro projeto foram incluídos dois artigos do primitivo, de minha autoria. Não se trata, portanto, do mesmo projeto.

O Sr. Arthur Santos — Seria essa a maneira de violarmos o dispositivo constitucional. A Constituição declara que projeto rejeitado numa das Casas do Congresso não pode ser repetido na mesma sessão legisla-

tiva, senão com o voto de dois terços dos membros dessa Casa.

O SR. IVO D'AQUINO — Os projetos são diferentes.

O Sr. Arthur Santos — Na verdade, o projeto não está bem redigido, motivo por que era preferível adotarem-se as normas aprovadas pelo Senado.

O SR. IVO D'AQUINO — Do meu projeto, a Câmara incluiu apenas a substância, modificando, entretanto, a forma da prestação do auxílio.

O Sr. Etelvino Lins — A parte de Santa Catarina, a meu ver, está aprovada.

O Sr. Arthur Santos — Também acho.

O Sr. Etelvino Lins — Neste caso, V. Ex^a, Sr. Senador Ivo D'Aquino, deveria aceitar a ponderação feita em aparte há pouco pelo Sr. Senador Arthur Santos. Propõe, de outra forma, uma vez tendo a Câmara rejeitado o projeto, ele não poderia ser renovado na mesma sessão legislativa, senão nos termos da Constituição.

O SR. IVO D'AQUINO — Responderei a V. Ex^a. Ao Senhor Senador Arthur Santos, já respondi.

Não nos cumpre apreciar falta regimental da Câmara dos Deputados. Desde que essa Casa do Congresso assim deu interpretação ao assunto, agiu em matéria da sua exclusiva competência. Aliás, a meu ver, a Câmara dos Deputados não violou o seu Regimento, nem a Constituição, nesta hipótese, pois os projetos são diferentes.

O Sr. Apolônio Salles — Muito bem.

O Sr. Etelvino Lins — Estamos defendendo os interesses de Santa Catarina.

O Sr. Salgado Filho — O nobre orador há de me perdoar a pergunta: não temos o direito de apreciar os projetos apresentados na Câmara?

O SR. IVO D'AQUINO — Vossa Excelência, então, não está prestando atenção ao que estou dizendo.

O Sr. Olavo Oliveira — É outro projeto, nos mesmos termos.

O Sr. Salgado Filho — Conquanto esteja prestando toda atenção no caso em apreço, minha inteligência não alcança o sentido que V. Ex^a está dando.

O SR. IVO D'AQUINO — O que disse é que nós, no Senado, não podemos, absolutamente, impedir que a Câmara interprete como entender o seu Regimento, como a Câmara, da mesma maneira, não o pode fazer em relação ao nosso Regimento.

O Sr. Arthur Santos — Não é matéria regimental. É matéria de fato. Ou a Câmara dos Deputados rejeitou o projeto do Senado, e ele não pode ser repetido na mesma sessão legislativa, ou aquela Casa do Legislativo não rejeitou o projeto do Senado e, portanto, o aprovou. Minha interpretação é, a meu ver, a mais constitucional. Mas, como V. Ex.^a diz, a Câmara o rejeitou, então o Senado não pode tomar conhecimento dele, porque, na mesma sessão legislativa, só poderia ser aprovado por 2/3 de seus membros.

O Sr. Salgado Filho — Não podia. É questão constitucional.

O SR. IVO D'AQUINO — Não podia eu aceitar a interpretação de V. Ex.^a, apesar das melhores intenções, porque, se a admitisse, não haveria quem sancionasse a parte da lei em benefício do Estado de Santa Catarina.

O Sr. Arthur Santos — Como não? Podia-se pedir destaque da parte já aprovada.

O SR. IVO D'AQUINO — Porque não podemos considerar dentro da lei, para efeito de sanção, uma parte aprovada e outra não-aprovada. Não há destaque para a sanção da lei. O único remédio regimental que existe é tomarmos em consideração e votarmos o projeto apresentado pela Câmara, sob pena de o Estado de Santa Catarina ficar prejudicado.

O Sr. Olavo Oliveira — V. Ex.^a permite um aparte?

O SR. IVO D'AQUINO — Pois não.

O Sr. Olavo Oliveira — A tese que V. Ex.^a sustenta pode ter graves conseqüências constitucionais. É que, no caso em aprêço, há um segundo projeto sobre o mesmo fato.

O Sr. Arthur Santos — E não pode haver, porque a Constituição não o admite.

O SR. IVO D'AQUINO — Acabei de explicar que não se trata de renovação de projeto; trata-se de outro, dentro do qual se incluiu parte da matéria de um projeto já rejeitado. Tenham V. Ex.^{as} a bondade de comparar o projeto aprovado pelo Senado, com os artigos do projeto da Câmara referentes ao Estado de Santa Catarina, e verificarão que não há identidade entre eles.

O Sr. Arthur Santos — V. Ex.^a disse que o projeto era o mesmo e, no entanto, não é. V. Ex.^a foi quem declarou que era uma redundância.

O SR. IVO D'AQUINO — Redundância de fato. Quis dizer que não é justo medida que já aprovamos e também foi aprovada

pela Câmara dos Deputados. Mas, regimentalmente, não há outro remédio senão considerar, agora, o projeto vindo da Câmara.

Eu estimaria muito que o nobre Senador Arthur Santos tivesse razão, porque o auxílio concedido ao Estado de Santa Catarina estaria, de si, aprovado. Mas como declarei a S. Ex.^a ficaríamos dentro de uma dificuldade enorme: temos um projeto da Câmara com uma parte aprovada escrita, e outra não escrita. Como o mandaríamos à sanção? Sabemos que o projeto não pode escapar a essa formalidade constitucional.

O Sr. Apolônio Salles — V. Ex.^a quereria dizer que o Senado já se pronunciara pelo reconhecimento da calamidade pública que se abatera sobre dois Municípios de Santa Catarina. Não se seguiria daí que o Senado pudesse, agora, negar o fato, e, por negá-lo, recusar o apoio ao projeto que, vindo da Câmara, prevê recursos federais para minoração dessa calamidade.

O SR. IVO D'AQUINO — O que eu afirmei, foi que, na realidade, a Câmara e o Senado aprovaram o auxílio ao meu Estado. E, regimentalmente, somos obrigados a tomar conhecimento do projeto ora vindo da Câmara.

O argumento que estou lançando em favor do Estado de Santa Catarina é de ordem moral. Porque, realmente, já aprovamos a medida. Como rejeitar, agora, matéria em que assentimos? Argumentei apenas em favor do auxílio, e não da regularidade, ou irregularidade do artigo, em face da Constituição. Porque, como acabei de dizer, considero o projeto constitucional. Mesmo a respeito do art. 4º e do dispositivo que se refere à redução de juros, embora os julgue constitucionais, votarei contra, pela sua inconcussa inconveniência.

Era o que tinha a dizer.

O SR. APOLÔNIO SALLES (Para encaminhar a votação) Senhor Presidente, não ocuparei por muito tempo a atenção do Senado, de vez que a discussão já foi suficientemente esclarecedora sob o aspecto da constitucionalidade do projeto e o art. 4º. Pedi a palavra apenas para fazer pequena retificação.

O nobre Senador Arthur Santos, no seu discurso, duas vezes se referiu ao fato de se pleitear determinada verba para reposição de uma ponte em Pernambuco.

Certamente S. Ex.^a no calor de sua oratória, sempre apreciada pelo Senado ...

O Sr. Arthur Santos — Obrigado a V. Ex.^a.

O SR. APOLÔNIO SALLES — ... não reparou que, em todo o projeto e nas emendas, não há referência a nenhuma ponte no Estado de Pernambuco.

O Sr. Arthur Santos — Houve confusão. Trata-se de outro Estado.

O SR. APOLÔNIO SALLES — A ponte está situada em outro Estado.

Desejo explicar, porém, que entre as cidades ribeirinhas, vítimas da grande enchente do Rio São Francisco — fato público e notório —, há algumas de Pernambuco que são enumeradas no projeto.

Eram os esclarecimentos que desejava prestar.

O SR. PRESIDENTE — O Senado deverá pronunciar-se sobre a constitucionalidade do projeto nos termos do parecer.

É o seguinte o disposto que a Comissão de Constituição e Justiça, por unanimidade, reputa inconstitucional:

"Art. 4º — O Presidente da República designará uma comissão central, constituída de um representante de cada um dos Ministérios referidos no art. 2º, presidida pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, para o fim de apurar no prazo de sessenta dias, a contar da publicação desta Lei, os prejuízos verificados e os créditos necessários a cada Ministério.

§ 1º — Para esse fim, a comissão central poderá organizar subcomissões constituídas de representantes dos órgãos administrativos especializados de cada Ministério e que à mesma ficarão subordinados.

§ 2º — Dentro do prazo a que se refere este artigo, deverão os interessados apresentar à comissão central quaisquer reclamações que julgarem úteis à defesa de seus direitos.

§ 3º — Das decisões tomadas pela comissão central caberá recurso para o Presidente da República no prazo de trinta dias."

Os Senhores Senadores que aprovam o parecer da Comissão de Constituição e Justiça queiram permanecer sentados. (Pausa.)

Está aprovado.

Conseqüentemente, é considerado constitucional o projeto, salvo o artigo 4º.

A proposição volta à Comissão, que deixou de se pronunciar sobre duas emendas, devendo, em seguida, ir à Comissão de Finanças.

LEI Nº 839, DE 20 DE SETEMBRO
DE 1949

Autoriza a abertura de créditos para socorrer vítimas de enchentes.

O Congresso Nacional decreta e eu, Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal, promulgo, nos termos do art. 70, § 4º, da Constituição Federal, a seguinte Lei:

Art. 1º — É aprovado o Decreto nº 26.067, de 22 de dezembro de 1948, retificado pelo de nº 26.087, de 28 do mesmo mês e ano, que abriu, pelo Ministério da Educação e Saúde, o crédito extraordinário de dez milhões de cruzeiros (Cr\$ 10.000.000,00) para aplicação na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu e Aventureiro, nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Art. 2º — É o Poder Executivo autorizado a abrir, aos Ministérios da Viação e Obras Públicas, Educação e Saúde e Agricultura, créditos especiais até o total de sessenta e seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 66.000.000,00) que serão assim aplicados:

- a) na assistência e amparo às populações atingidas pelas inundações nas bacias dos Rios Pardo, Pirapetinga, Angu, Aventureiro, Pomba, Paraíba, Paraopeba, das Velhas, São Francisco e afluentes, José Pedro, Caratinga e Pedro, Corumbá, São Bartolomeu, Descoberto, Piracanjuba e do Peixe; notadamente nos Municípios de Leopoldina, Volta Grande, Pirapetinga, Além-Paraíba, Itaúna, Carangola, Patos, Carmo do Parnaíba, Pirapora, São Romão, São Francisco, Januária, Manga, Sabará, Vespasiano, Jequitibá, Pirapama, Paraopeba, Inhaúma, Curvelo, Corinto, Montes Claros, Francisco Sá, São João da Ponte, Coração de Jesus, Brasília, Pocrane, Inhapim, Pedro Leopoldo e Matozinhos, no Estado de Minas Gerais; Pádua, Madalena e Parati, no Estado do Rio de Janeiro; Miguel Calmon, Jacobina, Mundo Novo, Santarém, Brejões, Santa Teresinha, Saúde, Xique-Xique, Paratinga, Juazeiro, Carinhanha, Remanso, Casa Nova, Barra, Lapa, Santa Maria da Vitória, Pilão Arcado, Correntina, Ibipetuba, Santa Sé e Curaça e nas vilas de Morpará e Ibotirama, no Estado da Bahia; nos Municípios do baixo Rio Doce e nas localidades de Colatina, Afonso Cláudio, Baixo

Guandu, Anchieta, Itaguaçu, Alfredo Chaves, Santa Teresa, Domingos Martins, Muqui e Mimoso do Sul, todos no Estado do Espírito Santo; no Município de Luziânia, Pires do Rio e Morrinhos, no Estado de Goiás; nos Municípios de Guiratinga, Alto Araguaia, Poxoreu e Cuiabá, no Estado de Mato Grosso; nos Municípios de Marechal Floriano, Pão de Açúcar, Belo Monte, Traipu, São Brás, Pôrto Real do Colégio, Igreja Nova, Penedo e Piaçabuçu, no Estado de Alagoas; nos Municípios de Petrolina, Carinós, Cabrobó, Jatinã, Petrolândia e Floresta, no Estado de Pernambuco, e nos Municípios de Maranguape e Fortaleza, do Estado do Ceará;

- b) na assistência e amparo às populações dos Municípios de Astolfo Dutra e Pádua, dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente, atingidas pelo granizo caído em 1948;
- c) na aquisição de enxadas a serem fornecidas, gratuitamente, aos lavradores pobres das regiões assoladas pelo Rio São Francisco e afluentes e demais regiões indicadas nesta Lei.

Parágrafo único — Da importância total dos créditos previstos neste artigo serão aplicados:

- a) um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00), em auxílio para a reconstrução da Usina Hidrelétrica de Caeté, no Estado de Minas Gerais, pertencente à Prefeitura Municipal;
- b) cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00), no Estado de Goiás, dos quais dois milhões e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 2.500.000,00), na reconstrução, de pontes sobre os Rios Corumbá, Peixe e seus afluentes; e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 500.000,00), na reconstrução da ponte sobre o Rio Prêto, na rodovia Sudoeste Goiano, Município de Quirinópolis;
- c) um milhão de cruzeiros (Cr\$ 1.000.000,00), nos Municípios mencionados no Estado de Mato Grosso;
- d) seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 6.000.000,00), nos Municípios mencionados no Estado de Alagoas;

- e) cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00), nos Municípios de Parapetinga, Neópolis, Propriá, Darcilena, Canhoba, Gararu e Pôrto da Fôlha, no Estado de Sergipe;
- f) dois milhões de cruzeiros (Cr\$ 2.000.000,00), para auxiliar as vítimas da enchente em 1948, no Município de Itajaí, no Estado de Santa Catarina;
- g) dois milhões de cruzeiros e um milhão de cruzeiros (Cr\$ 2.000.000,00 e 1.000.000,00), respectivamente, nos citados Municípios de Maranguape e Fortaleza.

Art. 3º — A União auxiliará os Municípios de Tubarão e Urussanga, no Estado de Santa Catarina, com as importâncias que poderão ascender, respectivamente, até cinco milhões de cruzeiros (Cr\$ 5.000.000,00) e dois milhões e quinhentos mil cruzeiros (Cr\$ 2.500.000,00), para a reparação de prejuízos que sofreram em diversas de suas pontes e estradas, em consequência das enchentes do Rio Tubarão, ocorridos em abril de 1948.

Parágrafo único — Para atender à despesa prevista neste artigo, é o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, um crédito especial do respectivo montante.

Art. 4º — Os recursos resultantes dos créditos de que trata o art. 2º serão aplicados, ressalvados os destinados à assistência direta aos flagelados, em auxílio à reconstrução ou conserto de represas e prédios urbanos ou rurais, destruídos ou danificados pelas inundações; em auxílio à recuperação dos vargedos para pastagens ou culturas; e no auxílio a colonos e pequenos lavradores, pequenos industriais e pequenos comerciantes, que tiverem perdido total ou quase totalmente suas plantações e outras benfeitorias, estabelecimentos industriais ou mercadorias.

§ 1º — Incluem-se entre as aplicações destes recursos a restauração de instalações de serviços públicos destruídas ou danificadas.

§ 2º — Os auxílios relativos aos demais prejuízos não poderão exceder de cinquenta por cento (50%) dos respectivos valores.

Art. 5º — O Governo Federal encaminhará ao Banco do Brasil os pedidos de financiamento para a reabilitação econômica de pessoa física ou jurídica, domiciliada na zona flagelada, que lhe forem apresentados para importância superior à fixada no § 2º do artigo anterior.

Parágrafo único — Nos financiamentos de que trata este artigo, o prazo máximo será de oito (8) anos e a taxa de juros máxima será de seis por cento (6%) ao ano.

Art. 6º — O Governo Federal poderá requisitar materiais de construção que se fizerem necessários ao rápido andamento das obras a que esta Lei se refere.

Art. 7º — O Governo Federal auxiliará a reconstrução das vias de comunicações estaduais e municipais e promoverá a edificação de casas populares, bem como o estabelecimento de colônias agrícolas para os fins previstos nesta Lei e com os recursos que ela lhe proporciona.

Art. 8º — É aberto, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito extraordinário de seis milhões de cruzeiros (Cr\$ 6.000.000,00) para as obras de reparos da Estrada de Rodagem Rio—Bahia, pontes e demais estradas federais, danificadas pelas inundações de que trata esta Lei.

Art. 9º — Os créditos constantes desta Lei serão integralmente distribuídos ao Tesouro Nacional, cujas despesas ficarão sujeitas ao regime de registro *a posteriori*.

Art. 10 — Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 29 de setembro de 1949. — NEREU RAMOS.

II — PROJETO DE LEI DO SENADO N.º 11/49

(Do Sr. Olavo Oliveira)

Adota medidas e abre créditos para remediar as inundações havidas nos Municípios de Fortaleza e Maranguape, no Ceará.

Em 10-5-49, vai à Comissão de Constituição e Justiça, que emite o Parecer número 538/49, do Senador Vergniaud Wanderley, que é pela aprovação, após a audiência das Comissões de Viação e Obras Públicas e de Finanças. Em 15-6-49, é reconhecida a constitucionalidade do projeto e o mesmo vai às Comissões de Viação e Obras Públicas e de Finanças. O Senador Olavo Oliveira solicitou urgência para discussão e votação, sendo aprovado, entrando imediatamente em discussão o projeto. Em nome da Comissão de Viação e Obras Públicas, emite parecer favorável o Senador Henrique de Novais e, no da de Finanças, o Senador Ismar de Góes também se manifesta favorável. Depois de falarem os Senadores Arthur Santos, Olavo Oliveira e Hamilton Nogueira, o Senador Olavo Oliveira apresenta emenda supressiva dos artigos 2º, 3º e 4º, que é aprovada, sendo, em seguida, aprovados o artigo 1º e seus parágrafos e o art. 5º. Enviado à Comissão de Redação de Leis, a fim de redigir o vencido para segunda discussão, a redação é dada em Parecer n.º 586-49. Em 27-6-49, é aprovado em segunda discussão, sem debate, e enviado à Câmara. Em OF. n.º 141, de 8-2-50, esta encaminha autógrafa da emenda supressiva ao Projeto de Lei n.º 483-B-49, que tomou no Senado o nome de Projeto de Lei da Câmara n.º 42, de 1950. O projeto volta às Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, em 15-2-49, recebendo os Pareceres n.ºs 399-50 e 400-50, ambos pela apro-

vação, sendo Relatores os Senadores Ferreira de Souza e Vespasiano Martins. Em 22-5-50, é aprovado, sem debate, e enviado à Comissão de Redação de Leis, para redação do projeto, a qual é dada em Parecer n.º 507-50, e aprovada em 1-6-50, sendo, em seguida, enviado à sanção.

Lei n.º 1.132, de 13-6-50 — DO — 16-6-50.

Discussão preliminar (art. 135 do Regimento Interno) do Projeto de Lei do Senado n.º 11, de 1949, que adota medidas e abre créditos para remediar as inundações havidas nos Municípios de Fortaleza e Maranguape, no Estado do Ceará (com Parecer n.º 538, da Comissão de Constituição e Justiça, pela constitucionalidade).

O SR. PRESIDENTE — Não havendo quem queira usar da palavra, declaro-a encerrada.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça é o seguinte:

PARECER

N.º 538, DE 1949 (17)

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 11, de 1949.

Relator: Senador Vergniaud Wanderley

O atual projeto da autoria do eminente Senador Olavo Oliveira autoriza o Depar-

tamento Nacional de Obras Contra as Sêcas a reconstruir os açudes públicos, os construídos em cooperação com a União e os particulares destruídos ou danificados por efeito das trombas d'água caídas este ano no Estado do Ceará.

Autoriza também o projeto o Sr. Presidente da República, a abrir, pelo Ministério da Fazenda, o crédito especial de três milhões de cruzeiros (Cr\$ 3.000.000,00), para amparar as populações dos Municípios de Maranguape e Fortaleza, vítimas daquele flagelo, auxiliando-as na reconstrução de suas casas e indenizando os pequenos lavradores.

O Senado, já por mais de uma vez, tem aprovado leis semelhantes, não obstante as restrições opostas pelo eminente Senador Arthur Santos, membro dessa Comissão, que afirmou em Parecer nº 502 ser inconstitucional a lei que concede auxílios aos Estados vítimas de inundações, por não haver solicitação dos respectivos governadores.

Neste ensejo, não podemos deixar de fazer alguns reparos ao parecer do ilustre Senador: não há inconstitucionalidade de lei formal, com fundamento em *falta de prova*; excluídos os casos de incompetência na iniciativa, se alegada na fase da confecção, a inconstitucionalidade, em regra, é um fato positivo, um choque entre a lei ordinária e a Constituição e nunca uma omissão, como seja, a falta de solicitação de um elemento ou o órgão que não participa da confecção das leis, isto é, que não tem poder legiferante.

As leis, como é sabido, só podem ser iniciadas por qualquer membro do Congresso, ou Comissão, e pelo Presidente da República: as solicitações ou indicações de qualquer outra pessoa, mesmo Governador de Estado, excetuadas as propostas feitas pelas Assembléias Legislativas, para as emendas constitucionais (art. 217, § 1º, da Constituição), e as dos Tribunais (art. 97, II, 76, § 2º, 111, 113, 105 etc.), não valem como elemento formador da elaboração legislativa; não dão, nem tiram o valor do direito objetivamente considerado; são meras sugestões, que não autorizam a se concluir que a sua falta ou ausência inquina a lei de inconstitucional. Vê-se, portanto, que na técnica do nosso direito, isto é, no *processus* de elaboração da lei, admitir-se que um pedido de governador de Estado dê ou tire a constitucionalidade de uma lei, é um absurdo que salta aos olhos.

Os auxílios da União aos Estados podem ser de simples doações, onerosas ou gratuitas, ou como socorro em caso de calamidade.

As primeiras são voluntárias e podem ter origem contratual e são sempre decorrentes de uma lei; as segundas podem ser conferidas pela lei ordinária ou pelo Presidente da República, que já está autorizado a fazê-lo, de conformidade com o art. 18, § 2º, combinado com o art. 75, § 1º, da Constituição; é uma solução administrativa, independente de lei especial do Congresso, mas tão-somente de simples decreto executivo, abrindo crédito extraordinário; nesses casos é que, segundo opina Carlos Maximiliano, apoiado em uma circular de Amaro Cavalcanti, quando Ministro da Justiça, é que se faz a prova de que os Estados solicitaram o auxílio e que não puderam fazer face às despesas decorrentes da calamidade, com os recursos ordinários; e tanto isso é verdade, que a circular do ministro foi dirigida aos governadores.

Mesmo assim essa circular não fêz regra. Sempre o Executivo, em caso de calamidade, socorreu os Estados, como lhe aprouve. É o que tem sucedido nestes últimos anos.

Quando o socorro é autorizado por uma lei especial, como no caso presente e outros aprovados nesta Comissão, o legislador não está obrigado a esperar que o Estado peça. O auxílio pode ser dado como socorro ou outra qualquer forma de doação; a Constituição não impede, pelo contrário, em certos casos, torna obrigatório.

Por esses motivos, não vemos inconstitucionalidade no projeto, que deve ser aprovado, ouvindo-se as Comissões de Finanças e de Viação e Obras Públicas.

Sala Rui Barbosa, em 8 de junho de 1949. — *Augusto Metra*, Presidente em exercício — *Vergniaud Wanderley*, Relator. — *Lúcio Corrêa* — *Olavo Oliveira* — *Etelvino Lins* — *Aloysio de Carvalho* — *Arthur Santos*, vencido.

O SR. PRESIDENTE — Em votação o parecer.

Os Senhores Senadores que o aprovam queiram permanecer sentados.

Está aprovado.